

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Eeva Kause

KUNTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ KUNNALLISEN ITSEHALLINNON
NÄKÖKULMASTA

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KAUSE, EEVA: Kuntien välinen yhteistyö kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma, XII + 81 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2015

Tutkielmassa tarkastellaan kuntien välistä julkisoikeudellista yhteistyötä perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Tutkielmassa tarkastellaan kunnallisen itsehallinnon asettamia rajoja kuntien väliselle yhteistyölle. Tarkoituksena on näin ollen selvittää kunnallisen itsehallinnon toteutumista kuntien välisessä yhteistyössä. Tutkielmassa systematisoidaan ja tulkitaan voimassa olevaa oikeutta, joten tutkimusmetodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Voimassa olevan lainsäädännön lisäksi tärkeimpiä oikeuslähteitä tutkielman kannalta ovat lainvalmisteluaineisto sekä oikeustiede.

Suomessa kunnilla on keskeinen rooli julkisten palvelujen järjestäjinä. Kunnat pyrkivät toiminnallaan edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja turvaamaan perusoikeuksien toteutumista. Toimintaympäristön muutokset ja julkisen talouden ongelmat ovat kuitenkin aiheuttaneet kuntien toimintaan jo pidemmän aikaa sellaisia haasteita, joista kunnat eivät olisi selvinneet ilman toimintatapojen uudistamista. Kunnat ovat yhteistyön avulla pyrkineet turvaamaan palvelujen saatavuuden ja laadun. Kunnille yhteistyö merkitsee usein tarkoituksenmukaisinta ja kustannustehokkainta tapaa selvitä palvelujen tuottamisesta. Kuntien välinen yhteistyö perustuu pääsääntöisesti vapaaehtoisuuteen, mutta lainsäädäntöön sisältyy myös kuntia koskevia yhteistyövelvoitteita.

Kuntien toiminta perustuu kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Asukkaiden itsehallinnolla tarkoitetaan ensisijaisesti kunnan asukkaiden oikeutta valita kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin, eli kunnanvaltuusto. Valtuustolla on vahva asema ja kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta.

Kuntien välisen yhteistyön laajentuminen sekä vapaaehtoisena että lainsäädännön velvoittamana on kuitenkin johtanut siihen, että suurta osaa kuntien tehtävistä hoidetaan erilaisten yhteistyömuotojen kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien tehtävien siirtäminen yhteistyöelimille vie vastuun etäämmälle kunnan asukkaista. Kunnalliseen demokratiaan kuuluu kuitenkin lähtökohtaisesti se, että valtuustolla ja sen alaisilla toimielimillä on päätösvalta kunnalle kuuluvista tehtävistä. Päätösvalan siirtyminen yhteistyöelimille voidaan näin ollen nähdä ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta.

SISÄLLYS

LÄHTEET	v
LYHENTEET	xii
1 Johdanto	1
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen	1
1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajausta	4
1.3 Tutkimusmetodi	7
1.4 Tutkielman lähdeaineistosta	8
2 Kunnallinen itsehallinto kunnallishallinnon perustana	11
2.1 Kunnallisen itsehallinnon sisältö ja normiperusta.....	11
2.1.1 Kunnallisen itsehallinnon kehittyminen ja sisältö.....	11
2.1.2 Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja	14
2.2 Kunnallisen itsehallinnon keskeisiä piirteitä.....	21
2.2.1 Kunnanvaltuuston rooli kunnallisen itsehallinnon toteuttajana	21
2.2.2 Kunnan toimivalta ja toimivallan siirtäminen	25
2.2.3 Kunnan toimiala ja tehtävät.....	29
2.3 Kunnat julkisen vallan käyttäjinä	32
2.3.1 Julkisen vallan käsite.....	32
2.3.2 Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus julkisen vallan tehtävänä.....	34
3 Kuntien välinen yhteistyö	39
3.1 Kuntien välisen yhteistyön historiaa	39
3.2 Kuntien välisen yhteistyön oikeudellinen perusta.....	41
3.3 Kuntien välisen yhteistyön muodot.....	43
3.3.1 Sopimusyhteistyö	43
3.3.2 Kuntayhtymä	46
3.3.3 Esimerkkinä maakuntien liitot	51
3.4 Julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset sopimusmuodot.....	53
4 Kunnallisen itsehallinnon toteutuminen kuntien välisessä yhteistyössä	58
4.1 Kunnallinen itsehallinto demokratian toteuttajana.....	58
4.1.1 Demokratiaperiaatteen oikeudellinen perusta	58

4.1.2 Edustuksellinen ja suora demokratia kunnassa	60
4.2 Perustuslakivaliokunta kunnallisen itsehallinnon määrittäjänä.....	66
4.2.1 Perustuslakivaliokunnan rooli lakien ennakovalvonnassa	66
4.2.2 Perustuslakivaliokunnan kannanottoja lakisääteisistä kuntayhtymistä	68
4.2.3 Esimerkkinä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen	73
5 Johtopäätökset	78

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Anttiroiko, Ari-Veikko – Jokela, Tuija: Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampere 2002.

Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryyänen, Aimo – Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3., uudistettu painos. Tampere 2007.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2., uudistettu painos. Helsinki 2006.

Halme, Jukka-Pekka: Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. Jyväskylä 2005.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.: Kuntalaki. 4., uudistettu painos. Helsinki 2009.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki - tausta ja tulkinnat. 8., uudistettu painos. Helsinki 2012.

Harisalo, Risto – Aarrevaara, Timo – Stenvall, Jari – Virtanen, Petri: Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere 2007.

Heuru, Kauko: Itsehallinnon aika. Vammala 2001.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2003.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2., uudistettu painos. Tampere 2011.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Hirvonen, Ari: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki 2012.

Hoikka, Paavo: Uusi aika – uuden päätöksentekokulttuurin rakennuspuita. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon. Tampere 2002.

Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. 2., uudistettu painos. Tampere 2008.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. 3., uudistettu laitos. Jyväskylä 2003.

Kallio, Olavi: Pelastustoimen alueellistaminen lähtökuopissa. Seurantatutkimuksen ensimmäisen vaiheen loppuraportti. Tampere 2003.

Kohonen, Kirsi – Tiala, Toni: Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki 2002.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Tampere 2006.

Laamanen, Elina (toim.): Seutuyhteistyön käsikirja II. 3., uudistettu painos. Helsinki 2005.

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2., uudistettu painos. Juva 2010.

Pekola-Sjöblom, Marianne: Kuntainliitoista kuntayhtymiin. Tutkimus kuntayhtymien kehityspiirteistä, organisaatiosta ja kuntayhtymäjohtajien näkemyksistä. Helsinki 2000.

Ryynänen, Aimo: Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tampere 1998.

Ryynänen, Aimo: Kuntiin kohdistettavan valtiovalvonnan oikeutus. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampere 2002.

Ryynänen, Aimo: Pelastustoimen alueellistaminen kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Teoksessa Kallio, Olavi: Pelastustoimen alueellistaminen lähtökuopissa. Seurantatutkimuksen ensimmäisen vaiheen loppuraportti. Tampere 2003.

Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Helsinki 2004.

Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki: Eurooppalainen mallikunta. Helsinki 2006.

Ryynänen, Aimo: Kuntauudistus ja itsehallinto. Tampere 2008.

Ryynänen, Aimo: Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampere 2012.

Sallinen, Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Väitöskirja. Tampere 2007.

Sallinen, Sini – Majoinen, Kaija – Salenius, Maria (toim.): Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2012.

Salmikangas, Anna-Katriina: Osallistumiskokeiluja ja -kokemuksia. Teoksessa Kohonen, Kirsi – Tiala, Toni (toim.): Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki 2002.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2., uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.

Setälä, Maija: Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Helsinki 2003.

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

Sipponen, Kauko: Kansalainen - isäntä vai renki. Vantaa 2000.

Suomen Kuntaliitto: Päätös- ja toimivallan siirtäminen. 2., täyd. painos. Helsinki 2008. (Suomen Kuntaliitto 2008).

Suomen Kuntaliitto: Kunta asukkaan hyvinvoinnin turvaajana. Helsinki 2012. (Suomen Kuntaliitto 2012).

Suomen Kuntaliitto: Kuntatalouden selviytymisen eväät 2015-2019. Kuntaliiton hallitusohjelmataavoitteiden taustoja. (Suomen Kuntaliitto 2015).

Väätänen, Ulla: Oikein ja joutuisasti. Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Väitöskirja. Hämeenlinna 2011.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 101/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 198/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

HE 155/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 257/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi.

HE 268/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 324/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

HaVM 29/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (72/2002 vp) hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

PeVL 9/1984 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (n:o 113) laiksi vuodelta 1985 suoritettavasta julkisoikeudellisen työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksusta.

PeVL 11/1984 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (n:o 84) pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 29/1992 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (n:o 288) vuonna 1993 perittäviä sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 13/1993 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (n:o 75) perhetuen uudistamista koskeviksi laeiksi.

PeVL 9/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (n:o 84) laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta.

PeVL 17/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (n:o 208) vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 10/1996 vp: Peruskuntalakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (30/1996 vp.) laiksi kuntien takauskeskuksesta.

PeVL 31/1996 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (110/1996 vp) laiksi kuntalain muuttamisesta.

PeVL 42/1996 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (223/1996 vp) laeiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta ja ulkoilulain 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 24/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (135/1997 vp) kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 42/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (164/1998 vp) laeiksi erikoissairaanhoitolain muuttamisesta ja Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaan annetun lain kumoamisesta.

PeVL 23/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (46/2001 vp) laiksi kuntalain muuttamisesta.

PeVL 32/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (111/2001 vp) pelastustoimen alueiden muodostamisesta.

PeVL 11a/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (248/2001 vp) laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

PeVL 41/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (123/2002 vp) laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta.

PeVL 43/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (142/2002 vp) laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

PeVL 55/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (94/2002 vp) kunnalliseksi eläkeläiksi ja kunnallisen eläkelain voimaannpanolaiksi.

PeVL 65/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (198/2002 vp) laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

PeVL 74/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (206/2002 vp) ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta

PeVL 8/2003 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (41/2003 vp) seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 22/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (215/2005 vp) laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 37/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (155/2006 vp) laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

PeVL 20/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (31/2013 vp) laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.

PeVL 67/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (324/2014 vp) laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 75/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (324/2014 vp) laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (1/1998 vp) uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Muut

SopS 66/1991: Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja.

Euroopan unionin viranomaisjulkaisut

Euroopan unioni: Alueiden komitean lausunto läheisyysperiaatteesta: kohti todellista subsidiariteetin kulttuuria. Alueiden komitean vetoomus. CdR 302/98 fin. Bryssel 10. – 11.3.1999.

Elektroninen aineisto

Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas: Perustuslakivaliokunnan sote-lausunnosta 19.2.2015. Perustuslakiblogi. Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran ajankohtaispalsta. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/02/19/perustuslakivaliokunnan-sote-lausunnosta/>. Viitattu 3.5.2015. (Lavapuro & Ojanen 2015).

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö: Kehittämishjelmat. Sote-uudistus. http://www.stm.fi/vireilla/kehittamishjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus. Viitattu 1.5.2015.

Suomen Kuntaliitto: Kuntien yhteistoiminta, kuntayhtymät. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kuntien-yhteistoiminta/kuntayhtymat/Sivut/default.aspx>. Viitattu 5.5.2015.

Suomen Kuntaliitto: Kunnat ja kuntayhtymät, maakuntien liitot. <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/maakunnat/Sivut/default.aspx>. Viitattu 6.5.2015.

Suomen Kuntaliitto: Sote-palvelurakenneuudistus. Esitys sote-järjestämislaiksi annettu. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/sote-palvelurakenneuudistus/Sivut/default.aspx>. Viitattu 1.5.2015.

Suomen Kuntaliitto: KHO otti kantaa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan. Kirjoittanut Heikki Harjula. http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kunnallinen_itsehallinto/kunnat-ja-perustuslaki/kunnallisen-itsehallinnon-perustuslainsuoja/Sivut/default.aspx. Viitattu 5.5.2015.

Valtiovarainministeriö: Kuntien tuottavuus. <http://vm.fi/kunta/kuntien-tuottavuus>. Viitattu 6.5.2015.

Sanomalehdet

Aamulehti: Maakuntamalli voisi ratkaista sote-solmun. Julkaistu 21.2.2015.

Aamulehti: Professorit: perustuslaki ei estä sote-uudistusta. Julkaistu 7.3.2015.

Aarnio, Aulis: Sotessa demokratia ei toiminut ollenkaan. Aamulehden lukijalta- palsta. Julkaistu 11.3.2015. (Aamulehti 11.3.2015).

Oikeustapaukset

KHO 2014:144

KHO 2014:195

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
KuntaL	Kuntalaki (365/1995)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja

1 Johdanto

1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Suomessa kunnilla on laaja vastuu kansalaisille tärkeiden julkisten palvelujen järjestämisessä. Kunnat toimivat samanaikaisesti monissa erilaisissa rooleissa, kuten peruspalvelujen tuottajina, hyvinvoinnin edistäjinä ja asukkaiden itsehallinnon toteuttajina. Kunnat ovat asumisen ja elämisen ympäristöjä, ja näin ollen niillä on merkittäviä rooleja myös paikallisen elinvoiman ja viihtyisyyden kehittäjinä, työnantajina sekä eri yhteisöjen yhteistyökumppaneina. Kunnat turvaavat toiminnallaan asukkaidensa perusoikeuksia toteuttamalla julkisia palveluja paikallisella tasolla.¹

Kunnat pyrkivät edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja järjestämään mahdollisimman laadukkaita ja yhdenvertaisia palveluja. Tavoitetta ei kuitenkaan voida toteuttaa mihin hintaan hyvänsä. Pitkittynyt taloudellinen taantuma on vaikuttanut negatiivisesti koko Suomen julkiseen talouteen ja ajanut myös kuntatalouden historiallisen ahtaalle. Kuntien taloudellisten ongelmien taustalla ovat vaikuttaneet erityisesti kuntien lakisääteisten tehtävien lisääminen sekä valtionosuuksien leikkaukset. Työttömyys ja verotulojen väheneminen, alueiden erilaistuminen, väestön ikääntyminen sekä tästä johtuva sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvu tuovat vaikeassa taloustilanteessa kamppaileville kunnille vielä omat haasteensa.²

Kuntataloutta ei voida saada tasapainoon pelkästään kuntien omin voimin, ja siksi koko kuntarakenne on ollut muutospaineen alla jo vuosia. Erilaisten rakennepoliittisten ohjelmien avulla on pyritty saamaan julkisen talouden kestävyysvajetta hallintaan. Vuonna 2005 käynnistyi kunta- ja palvelurakennemuutos, jonka tavoitteena oli varmistaa laadukkaiden palveluiden saatavuus koko maassa sekä saavuttaa elinvoimainen ja toimintakykyinen kuntarakenne. Hankkeen toteuttamista ohjasi puitelaki (169/2007), joka oli voimassa vuoden 2012 loppuun asti. Lain voimassaolon aikana toteutettiin monia kuntaliitoksia ja erilaisten yhteistoiminta-alueiden määrä kasvoi voimakkaasti. Vuoden 2011 hallitus jatkoi hanketta lähtemällä ajamaan laajaa kuntauudistusta, joka sisälsi sosiaali- ja terveydenhuollon

¹ Ks. esim. Sallinen, Majoinen & Salenius 2012, s. 11.

² Ks. esim. Valtiovarainministeriön verkkosivut: kuntien tuottavuus; Suomen Kuntaliitto 2015, s. 3.

palvelurakennemuutoksen, valtionosuusjärjestelmän uudistuksen sekä kuntalain kokonaisuudistuksen. Ainoastaan kuntalain ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen etenivät suunnitellusti hallituksen päähankkeen, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen, kaaduttua perustuslain vastaisena. Keväällä 2015 muodostettavan hallituksen yhdeksi tärkeimmäksi tehtäväksi muodostuikin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen jatkaminen elinvoimaisemman kuntarakenteen aikaansaamiseksi.³

Vaikka kuntien rajat ja rakenteet muuttuvat, on itsehallinnollisten kuntien vastuu asukkaistaan edelleen keskeinen osa hyvinvointivaltion perustaa. Hyvinvoinnin edistäminen on jatkuvaa toimintaa, jota varten tarvitaan toiminnan edellytykset mahdollistavat rakenteet.⁴ Perinteisesti kuntien toiminta on Suomessa perustunut siihen näkemykseen, että kunnat selviävät itsenäisesti niille asetetuista tehtävistä⁵. Palveluiden tuottamista yksin ei voida kuitenkaan pitää kuntien itsetarkoituksena. Toimintaympäristön muutokset ja taloudelliset haasteet rajoittavat kuntien mahdollisuuksia ja pakottavat kuntia arvioimaan yhä uudelleen käytettävissä olevat voimavarat. Kuntien mahdollisuutta sopeuttaa toimintaansa joustavasti muuttuvassa ympäristössä voidaan nähdä hyvinvoinnin turvaamisen perusedellytykseksi. Ei voida myöskään pitäytyä ajatuksessa, että julkinen valta on aina hyvinvointipalvelujen tuottajana. Kunnilla voidaan nähdä olevan liikkumatilaa siinä määrin, että ne pystyvät ottamaan vastuuta asukkaidensa hyvinvoinnista aitona itsehallinnollisena tehtävänä.⁶

Kunnat voivat järjestää palvelujen tuottamisen monin eri tavoin. Kuntalain (365/1995) 2 §:ssä todetaan, että kunta voi hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunnilla on oikeus, toiminnan julkis- tai yksityisoikeudellinen luonne huomioon ottaen, valita kulloinkin sopivin yhteistyön muoto. Yhteistoiminnalla pyritään turvaamaan palvelujen laatu ja saatavuus, sekä vastaamaan uudenlaisiin palvelutarpeisiin. Kunnille yhteistyö on useasti tarkoituksenmukaisin ja kustannustehokkain tapa selvittää palvelujen tuottamisesta. Kunnat ovat pitkään tehneet keskinäistä yhteistyötä muun muassa peruspalveluiden, edunvalvonnan sekä viranomaistehtävien hoidossa. Lainsäädännössä on

³ Ks. esim. Suomen Kuntaliitto 2015, s. 8; Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut: kehittämisohjelmat, sote-uudistus.

⁴ Suomen Kuntaliitto 2012, s. 5–6.

⁵ Anttiroiko & Jokela 2002, s. 143.

⁶ HE 192/1994 vp, s. 4–5.

myös kuntia koskevia yhteistoimintavelvoitteita. Näitä lakisääteisiä, kaikkia kuntia velvoittavia, kuntayhtymiä ovat sairaanhoitopiirit, erityishuoltopiirit ja maakuntien liitot.⁷

Kuntien toiminta perustuu kunnalliseen itsehallintoon, joka on suojattu perustuslain (731/1999) 121 §:ssä. Säännöksen mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntalaisten on voitava vaikuttaa kunnan toimintaan sekä edustajiensa välityksellä että suorien vaikutusmahdollisuuksien kautta. Kuntien toiminta on myös taloudellisesti ja toiminnallista itsenäistä suhteessa valtionhallintoon, mutta laillisuusperiaatteen mukaisesti eduskunnan säätämien lakien alaisista.⁸

Kunnallinen itsehallinto kohdistuu näin ollen kunnan alueeseen, kunnassa asuviin ihmisiin ja kunnassa tapahtuvaan toimintaan. Itsehallinnon myötä samalla alueella asuvilla ihmisillä on mahdollisuus tehdä paikallisia valintoja hyvinvointinsa ja alueensa kehittämiseksi. Tärkeänä asiana itsehallinnossa on sen erilaisuuden mahdollistaminen. Jokainen kunta voi tehdä omat ratkaisunsa paikalliset olosuhteet huomioiden. Aukkaat voivat olla suoraan yhteydessä päättäjiin ja näin paikalliset arvot ja näkemykset tulevat lähelle päätöksentekoa.⁹

Kuntien yhteistoiminta on jatkuvasti laajentunut sekä vapaaehtoisena että lainsäädännön velvoittamana. Monet kunnat ovat ajautuneet tilanteeseen, jossa pääosaa niiden tehtävistä hoidetaan yhteistyössä toisten kuntien kanssa. Tehtävien siirtäminen kuntien yhteistyöelimille vie kuitenkin vastuun etäämmälle kuntalaisista ja on näin ollen ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Kunnalliseen demokratiaan kuuluu lähtökohtaisesti se, että valtuustolla ja sen alaisilla toimielimillä on päätösvalta ja vastuu kunnalle kuuluvista tehtävistä. Kuntien tehtävien siirtäminen kuntien yhteistyöorganisaatioille katsotaan kuitenkin etäännyttävän kuntalaiset kuntien tehtävien hoidosta.¹⁰ Tästä syystä on tärkeää tarkastella sitä, missä määrin kunnan tehtäviä ja päätösvaltaa voidaan siirtää yhteistyöorganisaatioille, kuten kuntayhtymille, loukkaamatta kunnan itsehallinnollista asemaa.

⁷ Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen 2007, s. 186; Sallinen ym. 2012, s. 29–30.

⁸ Harjula & Prättälä 2012, s. 4.

⁹ Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 40; Sallinen ym. 2012, s. 17, 21–22.

¹⁰ Harjula & Prättälä 2012, s. 41, 43.

1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus

Tutkielmassa tarkastellaan kuntien välistä yhteistyötä perustuslaissa suojatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Keskeisenä tutkimustehtävänä on selvittää *kuntien välisen yhteistyön ja kunnallisen itsehallinnon oikeudellisia rajoja sekä kunnallisen itsehallinnon yhteistyölle asettamia rajoituksia*. Tutkielmassa selvitetään näin ollen *kunnallisen itsehallinnon toteutumista kuntien välisessä yhteistyössä*.

Tutkimustehtävä jakautuu tarkemmin alakysymyksiin, joita esitellään seuraavaksi.

Kunnallisen itsehallinnon tärkeimpiin piirteisiin kuuluu kunnan asukkaiden oikeus valita kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin, eli kunnanvaltuusto. Kunnan hallinnon tulee muutoinkin perustua luottamushenkilöiden määräävään asemaan. Valtuustolla on toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista. Jotta päätökset saisivat yleisen hyväksynnän, täytyy niiden vastata kuntalaisten tahtoa. Kunnallisen itsehallinto nähdäänkin yleisesti asukkaiden itsehallintona ja kunta itsehallintoa toteuttavana organisaationa.¹¹ Tutkielmassa tarkastellaan perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon keskeisimpiä pääpiirteitä, keskittyen erityisesti kunnan asukkaille kuuluvaan itsehallintoon. Näin ollen kunnanvaltuuston asema kunnan ylimpänä päätösvallan käyttäjänä nousee tutkielman kannalta keskeiseksi tutkimuskohteeksi.

Kunnan päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa kunnan muulle viranomaiselle. Kuntalain 13 §:ssä säädetään valtuuston tehtävistä. Pykälää pidetään vähimmäissäännöksenä, josta käy ilmi, mistä asioista valtuuston on itse päätettävä. Lainkohdassa luetellut valtuuston tehtävät koskevat pitkälti perusteista ja tavoitteista päättämistä, mikä voidaan tulkita siten, että kunnan ohjausvalta olisi ylin vallankäytön muoto.¹² Tutkielmassa selvitetään valtuuston tehtäviä ja toimivaltaa, sekä sitä, millä edellytyksillä valtuuston toimivaltaa voidaan siirtää muille toimielimille.

Kunnat ovat pääasiallisia yhteiskunnallisten palvelujen tuottajia ja kuntien toiminta voidaankin nähdä juuri perusoikeuksien toteuttamisena. Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilöille kuuluvia oikeuksia, joille on ominaista

¹¹ HE 192/1994 vp. s. 4, 18.

¹² Heuru 2003, s. 130.

perustuslainsuojasta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.¹³ Kuntien on myös yhteistyötä tehdessään otettava huomioon kansalaisten perusoikeudet. Tutkielmassa käsitellään kunnan tärkeää tehtävää paikallisen demokratian toteuttajana. Paikallinen demokratia toteutuu ensisijaisesti edustuksellisen demokratian kautta, mutta kuntalaisten suorat vaikuttamismahdollisuudet ovat kansanvallan toteutumisen kannalta myös tärkeitä.

Kunnat voivat hoitaa tehtäviään joko itse tai yhteistoiminnassa¹⁴ muiden kuntien kanssa (Kuntal. 2.3 §). Suomessa lainsäädäntö tunnustaa kuntien välisessä yhteistyössä pääsääntöisesti sopimusvapauden. Kuntien välinen yhteistyö voidaan jakaa yleisesti sopimusperusteiseen ja kuntayhtymäperusteiseen yhteistyöhön, vaikka kuntien yhteistyö perustuukin aina sopimukseen.¹⁵ Kuntalain yhteistoimintaa koskevat säännökset koskevat pääasiassa kuntayhtymien perustamista ja toimintaa. Kuntayhtymä onkin kuntien yhteisten pysyväisluonteisten tehtävien hoidossa yleisin ja merkittävin yhteistyömuoto. Kuntien välisestä yhteistyöstä on kuitenkin myös erityissäännöksiä kunnallishallinnon eri aloja koskevassa lainsäädännössä. Nämä erityissäännökset koskevat pääasiassa pakollisia kuntayhtymiä. Keskeisenä tarkastelun kohteena tutkielmassa on myös kuntayhtymän oikeudellinen perusta sekä jäsenkuntien asema kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävässä toimitilimessä.

Kunnallisen itsehallinnon keskeisimpään sisältöön kuuluu myös kunnan oikeus omaan tehtäväpiiriin. Kunta voi ottaa itsehallinnon nojalla itselleen tehtäviä ja tätä kunnan omaa tehtäväpiiriä kutsutaan kunnan yleiseksi toimialaksi. Kunnalla on myös erityistoimiala, johon kuuluvat tehtävät ja toimivalta perustuvat lainsäädäntöön.¹⁶ Yleisellä toimialalla kuntien yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen. Kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmalliseksi muodostuukin kuntien velvoittaminen yhteistyöhön lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Tutkielmassa keskitytään näin ollen pääasiassa kunnan lakisääteiseen yhteistyöhön.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa ja näin ollen myös kunnallisen itsehallinnon määrittäjänä. Tutkielmassa

¹³ Heuru 2002, s. 14, 42.

¹⁴ Kuntalaissa käytetään termiä 'yhteistoiminta', kun taas oikeuskirjallisuudessa on käytetty sekä termejä 'yhteistoiminta' että 'yhteistyö'. Tässä tutkielmassa käytetään molempia termejä tarkoittamaan kuntien välistä julkisoikeudellista yhteistyötä.

¹⁵ Harjula & Prättälä 2012, s. 632–633.

¹⁶ HE 192/1994 vp, s. 21.

tarkastellaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä kunnallisen itsehallinnon pääpiirteistä. Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnoissaan laajasti kantaa kuntien lakisääteisiin kuntayhtymiin ja näiden lausuntojen perusteella tarkastellaan sitä, millaiset rajat kunnallinen itsehallinto asettaa kuntien väliselle lakisääteiselle yhteistyölle.

Kuntalain säännökset käsittävät kuntien välisen julkisoikeudellisen yhteistoiminnan. Kunnat voivat myös harjoittaa yksityisoikeudellista yhteistoimintaa. Yksityisoikeudellisia sopimuksia kunnat voivat solmia yleisen toimialansa rajoissa. Kunnat voivat esimerkiksi perustaa yhdessä osakeyhtiön, mutta tällöin yhtiön perustaminen ja sen toimintaan osallistuminen on täytettävä kuntalaisten yhteisen edun mukaiset vaatimukset. Kunnan lakisääteisiä tehtäviä ja niihin liittyvää päätösvaltaa ei voida yleensä järjestää yhdessä toisen kunnan kanssa yksityisoikeudellisessa muodossa, vaan toiminta on järjestettävä kuntalain ja mahdollisten erityislakien mukaisesti. Yksityisoikeudellisen sopimuksen ero julkisoikeudelliseen sopimukseen ei kuitenkaan ole aina selvä. Yleisesti voidaan sanoa, että sopimus on yksityisoikeudellinen jos se koskee sellaista tehtävien hoitoa, joka voisi tulla kyseeseen myös yksityisten yhteisöjen kesken.¹⁷ Tutkielmassa tarkastelun kohteena on julkisoikeudellisiin sopimuksiin perustuva kuntien yhteistyö. Julkisoikeudelliset sopimukset ovat hallintosopimuksia, jolloin sovellettavaksi tulevat hallintolain (434/2003) edellyttämät hyvän hallinnon periaatteet.

Kuntien perinteisten yhteistoimintamuotojen, kuten kuntayhtymien, rinnalle on noussut yhä enemmän uusia toimintatapoja. Kunnat voivat ostaa palveluja toisilta kunnilta, kuntayhtymiltä tai yksityisiltä palveluntuottajilta ja järjestöiltä. Näiden myötä erilaiset myyjä-ostaja-asetelmat ja niihin liittyvät sopimukset kunnan ja yhteistyöorganisaatioiden välillä yleistyvät. Tämä on johtanut vaikeuteen tehdä rajanvetoa yhteistoiminnan ja hankinnan välille.¹⁸ Kuntien viranomaisten, kuten myös kuntayhtymien ja liikelaitoskuntayhtymien, on kilpailutettava hankintansa hankintalain (348/2007) mukaisesti. Julkiset hankinnat muodostavat laajan ja ongelmallisen kokonaisuuden, jonka takia niitä ei ole tarkemmin tässä tutkielmassa mahdollista käsitellä.

¹⁷ Harjula & Prättälä 2012, s. 630; Hannus ym. 2009, s. 451.

¹⁸ Harjula & Prättälä 2012, s. 161.

1.3 Tutkimusmetodi

Oikeudellisiin käytäntöihin osallistuva oikeustiede jaetaan perinteisesti lainoppiin, oikeusteoriaan ja oikeuden monitieteisiin, kuten oikeusfilosofiaan, oikeushistoriaan tai oikeussosiologiaan. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka tulkitsee oikeusnormeja ja tuloksena se esittää perusteltuja ja hyväksyttävissä olevia normi- ja tulkintakannanottoja.¹⁹ Tutkielman tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta, joten tutkimusmetodina käytetään lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa.

Lainoppi perustelee oikeudellisen ratkaisun niin, että lainmukaisuuden vaatimukset sekä kansalaisten oikeusturvaodotukset täyttyvät. Oikeudellinen tulkinta perustellaan lainmukaiseksi tulkinnan ollessa yhdenmukainen lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston ja vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa. Tulkinta tarkoittaa merkityssisällön antamista oikeuslähteen tekstille.²⁰ Oikeusnormia tulkittaessa otetaan huomioon säännöksen kokonaisuus, muut oikeusnormit, tuomioistuinratkaisut, oikeusjärjestyksen kokonaisuuden systematiikka sekä oikeusalan yleiset opit ja teorat²¹. Lainoppi ei näin ollen keskity ainoastaan oikeussääntöjen tulkitsemiseen, vaan esimerkiksi myös oikeusperiaatteiden punnintaan ja niiden yhteensovittamiseen, mikä tosin edellyttää aina myös oikeusnormien tulkintaa²².

Lainopin ja oikeuden monitieteiden tiukkaa erottamista ei nykyään nähdä perusteltuna, sillä lainoppi tarkastelee yhä useammin oikeusnormeja niiden yhteiskunnallisessa, taloudellisessa, kulttuurisessa ja historiallisessa kontekstissa. Lainopin on myös arvioitava eri tulkintavaihtoehtojen seuraamuksia ja osattava valita se vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa yhteiskunnassa oikeusjärjestyksen sekä oikeusnormien ja -säännösten tarkoituksia ja päämääriä. Lainopilla ei kuitenkaan ole ratkaisupakkoa. Sen avulla voidaan esittää erisuuntaisia ja ristiriitaisiakin tulkintavaihtoehtoja ottamatta kuitenkaan välttämättä kantaa siihen, mikä mahdollisista tulkinnoista olisi oikea.²³

¹⁹ Hirvonen 2012, s. 96.

²⁰ Siltala 2001, s. 8 ss.

²¹ Hirvonen 2012, s. 142.

²² Hirvonen 2011, s. 24.

²³ Hirvonen 2012, s. 97, 137–138.

Tutkielma on kunnallisoikeudellinen. Kunnallisoikeus nähdään kuuluvan oikeudenalajaotellussa hallinto-oikeuden alaan, jonka kohteena on julkinen hallinto. Hallinto-oikeus tarkastelee hallinto-organisaatioita, julkista hallintotoimintaa sekä hallintotehtäviä.²⁴ Kunnallisoikeutta on luonnehdittu oikeudenalana, joka on kunnallista itsehallintoa koskevaa hallinto-oikeudellista tutkimusta. Kunnallisen itsehallinnon käsitteen rajojen ja sisällön määrittämisellä voidaan nähdä olevan merkitystä koko kunnalliseen toimintaan.²⁵

Perinteinen lainoppi on kunnallisoikeudellisen tutkimuksen perustana, vaikka toisinaan kunnallisoikeudellisten kysymysten tutkimus edellyttää normien tarkastelun ohella myös taustojen, historian, merkitysten sekä käytännön toiminnan selvittämistä²⁶. Vaikka tutkielmassa käytetään metodina lainoppia, tutkimustehtävää lähestytään myös kunnallisoikeudelle tyypillisellä oikeushistoriallisella lähestymistavalla. Oikeushistoriallisen lähestymistavan avulla selvitetään kunnallisen itsehallinnon ja kuntien välisen yhteistyön tosiasiallista ja normatiivista kehittymistä.

1.4 Tutkielman lähdeaineistosta

Normatiivisen oikeuslähdeopin mukaan oikeuslähteet jaotellaan niiden velvoittavuuden mukaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki, jonka etusija oikeuslähteenä on ensisijainen, sekä maantapa, jolla tarkoitetaan yhteiskunnan eri aloilla vakiintuneita säännönmukaisia tapoja, jotka nykyään yhä useammin ovat kirjoitettua tapaoikeutta. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan lain esityöt, eli lainsäätäjän tarkoitus. Lain esityöt antavat tietoa siitä, miten lakia on tulkittava. Myös tuomioistuinratkaisut ovat heikosti velvoittavaa oikeutta. Tuomioistuinratkaisuja voidaan kuitenkin pitää tosiasiallisesti sitovina, sillä alempien oikeusasteiden poiketessa korkeimpien oikeuksien linjasta, niiden tulee pystyä perustelemaan poikkeus. Sallittuja oikeuslähteitä taas ovat oikeustiede, arvot ja arvostelmat, oikeusvertailu sekä yleiset oikeusperiaatteet. Sallittujen oikeuslähteiden käytön sivuuttamisella ei ole seurauksia, mutta niiden käyttö ratkaisuperusteena vahvistaa ratkaisun hyväksyttävyyttä.²⁷ Normatiivinen oikeuslähdeoppi ei kuitenkaan ota huomioon oikeuden kansainvälistymistä.

²⁴ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 17.

²⁵ Rynänen 2004, s. 21.

²⁶ Anttiroiko ym. 2007, s. 329–330.

²⁷ Aarnio 1989, s. 220–221; Hirvonen 2012, s. 154–155.

Euroopan unionin oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen. Unionin perussopimukset, asetukset, direktiivit ja päätökset ovat lähdehierarkiassa jopa perustuslain ja muiden lakien yläpuolella. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat yksittäisten tapausten kohdalla oikeudellisesti sitovia.²⁸

Tämän tutkielman kannalta kaksi tärkeintä lakia ovat Suomen perustuslaki sekä kuntalaki. Tutkielman kannalta merkittävää lähdeaineistoa ovat lainsäädännön ohella myös heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lain esityöt, erityisesti hallituksen esitykset perustuslaista ja kuntalaista sekä kuntien lakisääteistä yhteistyötä koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot. Tutkielmassa keskeisessä asemassa ovat myös sallitut oikeuslähteet, kuten oikeustiede ja yleiset oikeusperiaatteet. Kunnallishallintoa koskevasta runsaasta oikeuskirjallisuudesta tämän työn kannalta merkittävimmiksi ovat nousseet muun muassa *Kauko Heurun* teokset, *Olli Mäenpään* vuoden 2013 Hallinto-oikeus sekä *Heikki Harjulan ja Kari Prättälän* Kuntalaki – tausta ja tulkinnat vuodelta 2012.

Kuntalaki on kunnallishallintoa koskeva yleislaki, jossa määritellään kunnan toiminnan pääpiirteet, kuten tehtäväpiiri, hallinnon organisointi sekä toimielimet. Työssä on tutkittu vuoden 1995 kuntalakia. Toukokuun alusta 2015 astui voimaan uusi kuntalaki (410/2015). Laki tulee suurilta osin sovellettavaksi vasta seuraavan valtuustokauden alusta, eli 1.6.2017 lähtien, mutta esimerkiksi kunnan taloutta ja kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin jo vuonna 2015.

Uuden lain päätavoitteina on edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Uudessa laissa pyritään huomioimaan kunnan toiminta laajasti, huomioiden juridisen kuntakonsernin lisäksi myös kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistukseen perustuvan toiminnan sekä ostopalvelut. Laki kuitenkin mahdollistaa kunnan hallinnon ja taloudenhoidon järjestämisen paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Valtuusto on edelleen kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin ja sille kuuluvista tehtävistä säädetään vuoden 1995 lain tavoin. Myös muita toimielimiä, niiden kokoonpanoa ja kunnan johtamista koskevat säännökset vastaavat perusperiaatteiltaan edellisen kuntalain säännöksiä. Uudessa

²⁸ Hirvonen 2012, s. 158–159.

laissa täydennetään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntaa esimerkiksi velvoitetaan asettamaan kuntaan nuorisovaltuusto ja vammaisneuvosto.²⁹

Uudessa kuntalaissa on edellisen kuntalain tapaan yleiset säännökset kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodoista. Lain tavoitteena on kuitenkin selkeyttää yhteistoimintamuotoja koskevaa sääntelyä. Vakiintuneen tulkinnan mukaisesti yhteistoiminnan muotoina säädetään kuntayhtymästä, yhteisestä toimielimestä, yhteisestä virasta ja sopimuksesta viranomaistehtävän hoitamisesta. Sen sijaan laki pyrkii vahvistamaan luottamushenkilöiden asemaa yhteistyöelinten päätöksenteossa säätämällä yksityiskohtaisemmin yhteistoimintaorganisaatioiden toimielimistä ja yhteistoimintasopimusten sisällöstä.³⁰ Uusi kuntalaki pyrkii erityisesti kunnan talouden kestävyys turvaamiseen. Keskeisenä tavoitteena on myös demokratian ja poliittisen johdon päätöksentekokyvyn vahvistaminen. Tavoitteet ovat perusteltuja, mutta uusi kuntalaki ei kuitenkaan poista tämän tutkielman tutkimusongelmaa. Kuntien päätösvallan siirtyminen kuntien yhteistoimintaorganisaatioille on ongelmallista kunnan asukkaille kuuluvan itsehallinnon näkökulmasta.

Tutkielma jakautuu johdannon ja johtopäätösten lisäksi kolmeen päälukuun. Ensimmäisessä pääluvussa tarkastellaan kunnallisen itsehallinnon sisältöä ja perustuslainsuojaa sekä itsehallinnon keskeisimpiä piirteitä, kuten valtuuston roolia, toimivaltaa ja toimivallan siirtämistä. Samassa luvussa käsitellään myös kuntaa julkisen vallan käyttäjänä ja kansalaisten perusoikeuksien turvaajana. Tämän jälkeen tarkastellaan kuntien välisen yhteistyön oikeudellista perustaa. Luvussa painottuu kuntayhtymän rooli kuntien välisen yhteistyön merkittävimpana yhteistyömuotona. Viimeisessä pääluvussa selvitetään kunnallisen itsehallinnon toteutumista kuntien välisessä yhteistyössä. Kunnallinen itsehallinto nähdään asukkaiden itsehallintona, jonka takia luvussa käsitellään demokratiaperiaatetta ja sen toteutumista kunnan toiminnassa. Tutkielman kannalta keskeinen asema on perustuslakivaliokunnan lausunnoilla, joita tarkastellaan samaisessa luvussa.

²⁹ HE 268/2014 vp, s. 1–2, 98.

³⁰ HE 268/2014 vp, s. 103.

2 Kunnallinen itsehallinto kunnallishallinnon perustana

2.1 Kunnallisen itsehallinnon sisältö ja normiperusta

2.1.1 Kunnallisen itsehallinnon kehittyminen ja sisältö

Suomalaisessa oikeustieteessä vallinneen perinteisen käsityksen mukaan kuntien valta on valtion vallasta johdettua. Tästä käsityksestä on seurannut näkemys kunnan itsehallinnon alisteisesta asemasta suhteessa valtioon. Tyypillisesti tämä on tullut ilmi puhuttaessa vallan hajauttamisesta valtiolta kunnille. Toiseksi maamme kunnallisessa itsehallintoajattelussa on vallinnut vahva positivismi, jonka mukaan kunnallinen itsehallinto on lainsäätäjän luomus.³¹ Kunnallisen itsehallinnon alkuperästä on silti myös toisenlaisia näkemyksiä. Sen voidaan nähdä lähteneen kehittymään jo keskiajalla kahta eri kautta. Maaseudulla papistojen johtamat pitäjänkokoukset ottivat yhteisiä tehtäviä hoitaakseen ja toisaalla taas kaupunkien porvareille oli valtuus hoitaa kaupunkien hallintoa.³²

Edellä kuvatun näkemyksen perusteella voidaan katsoa, että paikallista itsehallintoa on ollut jo ennen valtion syntymistä ja perustuslakien säätämistä. Paikallinen itsehallinto, joka mielletään nykyään kunnalliseksi itsehallinnoksi, voitaisiin näin ollen nähdä alunperin valtiosta erillään olevaksi hallinnon muodoksi, joka ei merkitse valtion vallanalaisuutta.³³ Erilaisista näkemyksistä huolimatta kunnallisen itsehallinnon tulkinnan kannalta on tärkeää ymmärtää itsehallinnon alkuperää³⁴.

Kunnallisella itsehallinnolla on joka tapauksessa Suomessakin pitkä historia. Nykyisen kuntalaitoksen katsotaan syntyneen 1860- ja 1870-luvuilla säädettyjen kunnallislakien myötä, mutta paikalliselle itsehallinnolle uudistus merkitsi lähinnä vain eräänlaista uudelleen syntymistä. Jo Ruotsi-Suomen aikaan paikallinen itsehallinto eli vahvana, mutta 1830-luvulla Euroopassa noussut paikallisen itsehallinnon vahvistaminen nähtiin Suomen suuriruhtinaskunnassakin tarpeelliseksi, jotta yhteiskunnallinen toiminta lähtisi kehittymään. Suomen olosuhteissa uudet kunnallislait jouduttiin muodollisesti julkaisemaan asetuksina,

³¹ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, s. 95–96.

³² Jyränki 2003, s. 115.

³³ Heuru 2006, s. 27–29. Vrt. Ryyänen (1998, s. 12) mukaan valtionhallinto ja kunnallinen itsehallinto ei muodosta vastakohtaisuutta, tosin ne eivät myöskään ole niin lähellä toisiaan, että kunnallinen itsehallinto voitaisiin nähdä pelkästään välilliseksi valtionhallinnoksi. Kunta voidaan nähdä valtiorakenteen tasolla, jolle on perustuslaissa annettu oikeus paikallisyhteisön asioiden hoitamiseen.

³⁴ Heuru ym. 2011, s. 96.

mutta aikaisempaan paikalliseen itsehallintoon verrattuna niissä oli uutta se, että kuntalaitoksesta tehtiin osa poliittista järjestelmää ja julkista hallintoa.³⁵

Kunnallishallinnon ja kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen asema määriteltiin kuitenkin ensimmäisen kerran vasta vuonna 1919 säädetyssä Suomen Hallitusmuodossa (94/1919), joka sisälsi kaksi kuntia koskevaa säännöstä. Hallitusmuodon 50.1 § jakoi maan yleistä hallintoa varten lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Lain 51.2 §:n mukaan taas kuntain hallinnon tuli perustua kansalaisten itsehallintoon niin kuin erityisissä laeissa siitä säädettiin. Hallitusmuodossa siis säädettiin ensimmäiset perustuslaintasoiset säännökset kunnallisesta itsehallinnosta, mutta ne miellettiin lähinnä julkistuksenomaisiksi. Säännökset eivät tuolloin juuri vahvistaneet itsehallinnon asemaa, vaan pikemminkin niiden nähtiin vain toteavan tuona aikana vallitsevan tosiasian.³⁶ Toisaalta on katsottu, että hallitusmuoto antoi kunnallishallinnolle institutionaalisen suojan³⁷.

Kunnista lähdettiin muokkaamaan 1950-luvulta alkaen hyvinvointivaltion toteuttajia. Seuraavat vuosikymmenet valtio säänteli kuntien toimintaa, hallintoa ja taloutta muun muassa puitelaeilla ja tehtäväkohtaisilla valtiosuuksilla. Hallitusmuodon kuntia koskeville säännöksille ei kuitenkaan annettu ennen 1970-lukua juurikaan oikeudellista merkitystä, sen enempää lainsäädännössä kuin oikeustieteessäkään. Tosin 1970-luvulla alkoi kuitenkin ilmaantua yhä useammin vaatimuksia uudistuksista, joilla voitaisiin parantaa kuntien toimintaedellytyksiä, laajentaa kuntien toimi- ja päätösvaltaa ja vahvistaa kuntien taloudellista pohjaa, jolloin kunnallinen itsehallintokin lujittuisi. Itsehallintoa lähdettiinkin vahvistamaan 1980-luvun lopulla käynnistämällä muun muassa vapaakuntakokeilu ja valtiosuusuudistus.³⁸ Valtiosuusuudistuksessa poistettiin yksityiskohtainen talousohjaus, jolloin kuntia ei enää sidottu valtiosuuksien käytössä vaan ne saivat liikkumavaraa palvelujen järjestämiseen. Vapaakuntakokeilun myötä taas lisättiin kuntien toimintavapautta muun muassa vapauttamalla kunnan viranomaisten päätökset alistamisvelvollisuudesta valtion viranomaiselle.³⁹ Vapaakuntakokeilua on pidetty tärkeänä vaiheena kunnallisen itsehallinnon

³⁵ Heuru ym. 2011, s. 27.

³⁶ Heuru 2006, s. 33–34. Ks. myös Heuru 2002, s. 17.

³⁷ Harjula & Prättälä 2012, s. 37.

³⁸ Heuru 2002, s. 18–19 ja siinä käytetyt lähteet. Ks. myös Heuru 2006, s. 36–37 ja siinä käytetyt lähteet; Harjula & Prättälä 2012, s. 5.

³⁹ Harjula & Prättälä 2012, s. 5; Sallinen ym. 2012, s. 199.

vahvistamisessa. Kokeilun myötä tunnustettiin kunnallisen itsehallinnon tärkeä merkitys ja sallittiin kuntakohtaiset erot palvelutuotannossa⁴⁰.

Nykyään kuntien toiminnan ei enää voida nähdä määrittyvän niinkään valtiosuhteen kautta, vaan kuntien toiminnassa korostuvat entistä enemmän omaehtoinen kehittäminen, verkostoituminen sekä markkinaperusteisuus. Myös yhteydet paikallisiin ja alueellisiin toimijoihin ovat monipuolistuneet ja saaneet uusia ulottuvuuksia. Kuntia voidaan kuvata niin sanotuiksi verkostokunniksi, joiden toiminta painottuu alueellisen yhteisön kehittämispotentiaalin hyödyntämiseen.⁴¹

Kunnallista itsehallintoa on aina pidetty tärkeänä periaatteena, vaikka sen alkuperästä ja määritelmästä ei olekaan yksimielisyyttä. Itsehallinnon tämänhetkisestä asemasta ja sen vahvistamisesta on myös esitetty erisuuntaisia näkemyksiä. Ryynäsen mukaan itsehallintoperiaatetta ei voida nähdä muuttumattomana, vaan se joutuu mukautumaan muuttuviin oloihin.⁴² Tyhjentävän määritelmän esittäminen on siis ollut vaikeaa, koska itsehallinto on sidoksissa aikaan, mutta myös positiiviseen oikeuteen ja käsitejärjestelmään. Määrittelyä on vaikeuttanut myös itsehallinnon sekä poliittinen että oikeudellinen ulottuvuus.⁴³

Kunnallisen itsehallinnon käsitettä on silti pyritty avaamaan. Heurun ja kumppaneiden esittämän määritelmän mukaan itsehallinnolla ”kuvataan tilannetta, jossa tietyn maan sisällä paikalliset yhdyskunnat ja peruskuntaa laajemmat tai pienemmät alueelliset yhteisöt päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisäpuolella omista asioistaan”. Toisen määritelmän mukaan itsehallinnolla tarkoitetaan ”jonkinasteista yhteiskunnallisen toiminnan vapautta valtiosta sekä korostetaan itsehallintoyhdyskunnan jäsenten omaehtoista ja omavastuista toimintaa yhteisten asioiden hoitamisessa”⁴⁴. Kunnallista itsehallintoa pidetään

⁴⁰ Ryynänen 1998, s. 63. Vapaakuntakokeilu päättyi vuoden 1996 lopulla. Kokeilulla oli vaikutusta kuitenkin jo vuoden 1995 kuntalain sisältöön, johon otettiin muun muassa suoraa demokratiaa koskevat säännökset (4 luku).

⁴¹ Anttiroiko & Jokela 2002, s. 131–132. Kirjoittajat kuvaavat kunnallishallinnon paikallisuuden kehittymistä kolmen aallon teorialla. Ensimmäinen aalto syntyi modernisaation myötä, jolloin kuntayhteisön toiminta tosin vielä perustui yhteiskuntaluokkien erilaiseen asemaan. Paikallisyhteisöjen toiminta oli tuolloin vielä hyvin omavastuista ja valtion avustukset olemattomia. Toinen aalto oli 1900-luvulla alkanut hyvinvointivaltiokausi, jolloin kunnista tuli valtion määrittämien universaalipalvelujen tuottajia, ns. palvelukuntia. Kuntakohtaiset erot vähentyivät ja resurssiriippuvuus valtioon lisääntyi. Tekstissä kuvattua kuntien nykytilaa he nimittävät kunnallishallinnon kolmanneksi kehitysaalloksi.

⁴² Ryynänen 2008, s. 6.

⁴³ Heuru 2006, s. 28–29.

⁴⁴ Heuru 2001, s. 14.

yhtenä eurooppalaisen oikeusvaltion perusominaisuutena, vaikka käsitteen yksityiskohtainen sisältö voi vaihdella paljonkin eri maiden välillä. Kunnallisen itsehallinnon ydinsisältönä on silti kaikkialla sama, pyrkimys paikallisen yhteisön poliittiseen itsenäisyyteen ja vastuuseen omista asioistaan.⁴⁵

Toisinaan keskustellaan siitä, onko kunnallinen itsehallinto kunnan itsehallintoa vai kuntalaisten itsehallintoa. Itsehallinnon käsitteessä nämä molemmat ulottuvuudet ovat kuitenkin otettava huomioon, sillä kunnallinen itsehallinto nähdään sekä kunnan että kuntalaisten itsehallintona. Kunnat ovat itsenäisiä suhteessa valtioon ja kuntien hallinto taas perustuu kansanvaltaisuudelle. Kunnallisen itsehallinnon käsite sisältää näin ollen sekä oikeudellisen kunta-valtio suhteen että poliittisen kunta-kuntalaiset suhteen.⁴⁶

2.1.2 Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja muotoutui jo hallitusmuodon aikana useiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen ohjauksessa.⁴⁷ Kunnalliselle itsehallinnolle vakiintui näin ollen jo ennen perustuslakia erityinen asema, jota ei voida tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä rajoittaa⁴⁸.⁴⁹ Myös Suomen sitoutumisella Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksiin voidaan nähdä olevan vaikutusta siihen, että perustuslakiin otettiin entistä täsmällisemmät säännökset kunnallisesta itsehallinnosta⁵⁰.

⁴⁵ Heuru ym. 2011, s. 21–23.

⁴⁶ Sallinen 2007, s. 40.

⁴⁷ Saraviita 2011, s. 972. Ks. esim. PeVL 29/1992 vp; PeVL 9/1994 vp; PeVL 17/1994 vp; PeVL 42/1996 vp; PeVM 25/1994.

⁴⁸ Saraviita 2011, s. 972.

⁴⁹ Perustuslaki tuntee ilmaisun ”itsehallinto” kuntien aseman ohella myös muissakin yhteyksissä. Voidaan puhua eritasoisista itsehallintotyypeistä. Vahvimpana pidetään Ahvenanmaan itsehallintoa (PL 120 §), joka perustuu Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestykseen ja joka on muutettavissa vain Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella. Seuraavalla tasolla on kunnallinen itsehallinto, joka pitää nimenomaisesti sisällään muun muassa oikeuden kuntakohtaiseen verotukseen. Sitä tukevat myös perusoikeusluonteiset sääntelyt koskien muun muassa kunnallisia vaaleja ja kansanäänestystä. Vaikka perustuslain 11 luvussa ei evankelisluterilaisen kirkon itsehallinnollisesta asemasta erikseen säädetäkään, sen voidaan katsoa rinnastuvan kunnalliseen itsehallintoon. Kirkolla on oikeus verotukseen ja sen yhtenä valtiosääntöoikeudellisena piirteenä on kirkkolainsäädäntövaltaan perustuva erityisasema. Neljännellä itsehallinnontasolla on yliopistojen itsehallinto, sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään (PL 123 §). Perustuslaki tunnustaa myös saamelaisille heidän kotiseutualueellaan kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon sen mukaan kuin laissa säädetään (PL 121.4 §). Jyräki 2000, s. 151; Saraviita 2011, s. 971–972.

⁵⁰ Saraviita 2011, s. 972.

Suomen uuden hallitusmuodon esitöissä lain yhdeksi tavoitteeksi mainittiin kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Perusteluissa todettiin, että perustuslaissa suojattu kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa taloudesta ja hallinnosta, jolloin itsehallinto kattaa myös kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.⁵¹ Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen toteutettiin näin ollen ottamalla perustuslakiin kattavammat säännökset itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä⁵².

Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1.3.2000 ja se kumosi vuoden 1919 hallitusmuodon. Kunnallisen itsehallinnon keskeisin sisältö on määritelty 121 §:n kolmessa ensimmäisessä momentissa:

”Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto:

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.”

Lisäksi 121.4 §:ssä todetaan, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaamiin keskeisimpiin ominaispiirteisiin ja ydinsisältöön katsotaan kuuluvan Mäenpään jaottelun mukaisesti

- ”kuntien itsehallinnollinen asema julkishallinnossa
- kunnallinen demokratia eli asukkaille kuuluva itsehallinto
- kuntien oikeus omiin hallintoelimiin
- kuntien oikeus omiin tehtäviin
- kuntien oikeus voimavaroihin, jotka ovat oikeassa suhteessa niille säädettyihin tehtäviin
- kuntien verotusoikeus

⁵¹ HE 1/1998 vp, s. 60, 175.

⁵² Saraviita 2011, s. 972.

- taloudellinen itsenäisyys”⁵³

Perustuslain 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin ja kuntajaon perusteista säädetään lailla. Tällä viitataan kuntajakolakiin (kuntarakennelaki 1698/2009). Perustuslaissa ei kuitenkaan säädetä kunnan koosta, eikä nykyisen kuntajaon katsota sellaisenaan nauttivan perustuslainsuojaa. Kunnat ovat perustuslain säännöksen mukaan valtionhallinnosta erillisiä ja niiden toimielimillä on tietty riippumattomuus valtiosta. Tähän liittyy muun muassa se, että kunnan viranomaiset eivät ole valtion viranomaisten alaisia, joten valtion viranomaisilla ei ole puhtaasti hallinto-organisatorisiin suhteisiin perustuvaa ohjaus- ja valvontavaltaa suhteessa kunnan viranomaisiin. Nykyään kunnallisen itsehallinnon vaatimus nähdään koskevan kuntien hallintoa kokonaisuudessaan, jolloin valtion viranomaisilla ei ole kunnan erityistoimialallakaan laajempaa toimivaltaa.⁵⁴ Perustuslain säännöksen 2 momentin lailla säättämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita, kuten muun muassa kunnan ylimmän päätösvallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämistä sekä kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen on kuntien oma asia, kuten itsehallinnon nojalla myös valtuustopäätöksenteko kuin luottamushenkilöhallintokin.⁵⁵

Asukkaiden itsehallinto tarkoittaa kunnan asukkaiden oikeutta valita kunnan ylin päättävä elin, eli kunnanvaltuusto. Tämä kansanvaltaisuuden periaate määrittää monin tavoin koko kunnan hallinnon organisointia. Valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista, mutta yleiseen toimivaltaan kuuluvien tehtävien lisäksi kunnalle kuuluu sille erikseen lainsäädännöllä määrätyt tehtävät. Lakisääteisten tehtävien kustannuksiin valtio osallistuu valtionapujen ja -osuuksien muodossa⁵⁶. Kuntalain 14 §:ssä estetään päätösvallan siirtämistä alemmille toimielimille tärkeimmissä asioissa⁵⁷. Luvuissa 2.2.1 ja 2.2.2 käsitellään tarkemmin valtuuston roolia ja toimivallan siirtämistä.

Kunnalle kuuluu itsenäinen taloudellinen päätösvalta, jonka ytimen muodostaa verotusoikeus. Vaikka hallitusmuodossa ei nimenomaisesti verotusoikeutta mainittukaan, on perustuslakivaliokunta katsonut verotusoikeuden kuuluvan keskeisimpiin perustuslain

⁵³ Mäenpää 2013, s. 1083. Ks. myös Harjula & Prättälä 2012, s. 37–38.

⁵⁴ Harjula & Prättälä 2012, s. 37–57.

⁵⁵ Saraviita 2011, s. 973.

⁵⁶ Jyräki 2000, s. 152.

⁵⁷ Harjula & Prättälä 2012, 37–38.

suojaamiin ominaispiirteisiin⁵⁸. Verotusoikeuden ottamista perustuslakiin perusteltiin sen keskeisellä merkityksellä. Verotusoikeuden keskeisimpänä sisältönä on kunnan oikeus kerätä tuloveroa tehtävien rahoittamiseen sekä määritellä kuntakohtainen tuloveroprosentti. Perusteet verovelvollisuudelle ja veron määräytymisen perusteelle tulee olla laissa säädettyä⁵⁹. Kunnan talouden suoja ei kuitenkaan rajoitu vain verotusoikeuteen, vaan sen nähdään koskevan laajemminkin kunnan oikeutta päättää taloudestaan.⁶⁰ Vaikka kunnallisen itsehallinnon perusteet koskevat yleensä myös erilaisia kuntien välisiä yhteistyön muotoja, katsoo perustuslaki verotusoikeuden kuuluvaksi vain kuntien toimivaltaan⁶¹.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan on muutamissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa katsottu merkitsevän sitä, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka tosiasiallisesti tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.⁶² Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa ei kuitenkaan olla nähty näin kapeaksi, vaan itsehallinnon sisällöllisiä perustekijöitä on pikemmin pidetty arvioinnin lähtökohtana suhteessa kuntia koskevaan lainsäädäntöön, jota itsehallinnon perustuslainsuoja rajoittaa⁶³.

Euroopan neuvoston laatima paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991) vaikutti taustalla siihen, että perustuslakiin kirjattiin täsmällisemmät säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Suomessa peruskirja on laintasoinen ja se on ollut osa oikeusjärjestystämme vuodesta 1991 lähtien⁶⁴. Suomi saattoi peruskirjan voimaan siis jo ennen Euroopan unioniin liittymistä ja sen voimaansaattaminen merkitsi tärkeää kunnallisen itsehallinnon aseman vahvistumista.⁶⁵ Peruskirjan voimaansaattamisen on nähty vaikuttaneen näin ollen myös 1980-luvun lopulla alkaneeseen kuntiin kohdistuneen valtiovalvonnan olennaiseen lieventämiseen. Esimerkiksi aiempi yksityiskohtaisen valtion kontrollin sisältänyt valtionosuusjärjestelmä katsottiin olevan selkeästi peruskirjan periaatteiden vastainen.⁶⁶

⁵⁸ PeVL 9/1984 vp.

⁵⁹ Saraviita 2011, s. 977. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 176.

⁶⁰ Harjula & Prättälä 2012, s. 37, 51–52.

⁶¹ Mäenpää 2013, s. 1083.

⁶² Ks. esim. PeVL 37/2006 vp; PeVL 22/2006 vp; PeVL 65/2002 vp.

⁶³ Mäenpää 2013, s. 1084.

⁶⁴ Suomi saattoi peruskirjan voimaan lailla (laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 1180/1991).

⁶⁵ Heuru ym. 2011, s. 25.

⁶⁶ Ryynänen 2002, s. 103–104.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 2 artikla edellyttää, että paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan myös perustuslaissa. Peruskirjan 3 artiklassa määritellään itsehallinnon käsite. Sen mukaan ”paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti”. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet valitaan vapailla ja välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti. Tällä määräyksellä ei rajoiteta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämistä tai muunlaista suoraa osallistumista, jos se on lainsäädännössä sallittu.

Itsehallintoa täydentävistä periaatteista säädetään myös 4 artiklassa. Artiklan 3. kappaleen mukaan ”julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten”. Tästä käytetään nimitystä subsidiariteettiperiaate, jota kutsutaan myös läheisyys- ja toissijaisuusperiaatteeksi⁶⁷. Periaatetta on korostettu ennen kaikkea unionioikeudessa⁶⁸, mutta unionin taholta on muistutettu periaatteen huomioimista myös kansallisella tasolla. Läheisyysperiaatteen soveltaminen ei koske ainoastaan unionin ja sen jäsenvaltioiden suhteita, vaan ”se koskee sekä jäsenvaltioiden päätöksentekoprosesseja että unionin oikeuden ottamista osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmää ja sen soveltamista”⁶⁹. Vaikka periaate nähdäänkin suhteellisen moniulotteisena⁷⁰, periaatteen katsotaan silti korostavan paikallisen itsehallinnon merkitystä. Subsidiariteettiperiaatteen voidaan nähdä näin ollen tuoneen uuden näkökulman kunnalliseen itsehallintoon⁷¹.

Peruskirjan 6 artiklassa nostetaan esille paikallisviranomaisten oikeus päättää sisäisestä hallintorakenteestaan sovittaakseen sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon. Peruskirjassa ei kielletä kuntiin kohdistuvaa hallinnollista valvontaa, mutta 8 artiklassa sille asetetaan kuitenkin rajat. Artiklan mukaan kuntien toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee pyrkiä vain varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Samainen artikla sisältää perustan suhteellisuusperiaatteelle, jonka mukaan hallinnollisessa valvonnassa on varmistettava, että valvonnan laajuus on suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen. Toisin sanoen valvovan viranomaisella on velvollisuus käyttää

⁶⁷ Heuru 2006, s. 91. Ks. myös Ryynänen 2004, s. 94.

⁶⁸ Ks. lisää toissijaisuusperiaatteesta unionioikeudessa Mäenpää 2011, s. 294–298.

⁶⁹ EU:n Alueiden komitean lausunto läheisyysperiaatteesta, CdR 302/98, s. 16.

⁷⁰ Periaatteen moniselitteisyyttä ja ongelmallisuutta kuvaa jo periaatteen lukuisat suomennokset. Suomessa on puhuttu mm. läheisyysperiaatteesta, hajauttamisperiaatteesta ja toissijaisuusperiaatteesta. Ryynänen 2008, s. 84.

⁷¹ Saraviita 2011, s. 973.

sellaisia menetelmiä, jotka haittaavat mahdollisimman vähän kunnan toimintaa⁷². Peruskirjan 9 artiklassa käsitellään paikallisviranomaisen taloudellisia resursseja. Artiklassa muun muassa todetaan, että kunnat ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin resursseihin, joiden käytöstä kunnat voivat itse määrätä toimivaltuuksien rajoissa. Näiden taloudellisten resurssien tulee myös olla riittävät suhteessa velvoitteisiin, jotka kunnille on annettu lainsäädännössä.

Edellä mainittua rahoituksen riittävyyttä korostava rahoitusperiaate on lainsäädäntökäytännössä tunnustettu, mutta toisin kuin aikaisemmin esitellyssä Mäenpään jaottelussa, Harjula ja Prättälä eivät näe rahoitusperiaatteen kuuluvan perustuslain suojaamiin kunnallishallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.⁷³ Tosin perustuslakivaliokunta on mietinnössään perusoikeusuudistuksesta todennut, että kunnille perusoikeusuudistuksesta koituvista uusista tehtävistä on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä tulee myös huolehtia, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään.⁷⁴

Suomessa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on laintasoinen, joten sen normeihin voidaan vedota hallintotoiminnassa ja lainkäytössä. Peruskirjalla on myös etusija suhteessa lakia alemmanasteisiin oikeusnormeihin sekä hallinnollisiin määräyksiin ja ohjeisiin. Siinä muotoillaan paikallisen itsehallinnon piirteitä kuitenkin vain yleisesti. Sen sisältö nähdään periaatteelliseksi ja oikeudelliselta luonteeltaan se on ohjelmallinen ja puiteluonteinen sopimus. Peruskirjassa ei yhtenäisteta paikallisen itsehallinnon suojaa kovin vaativalle tasolle ja näin sopimuksen velvoitteet ovatkin melko väljiä. Mäenpää huomauttaakin, että peruskirjan joustavuudesta ja yleisluonteisuudesta johtuen ristiriitaa muiden kansallisten normien välille ei helposti synny. Peruskirjaa voimaan saatettaessa sen sisältämien velvoitteiden ei myöskään katsottu olevan ristiriidassa silloisen voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Peruskirjan merkitystä rajoittaa myös oikeudellisen valvontamenettelyn puuttuminen, sillä sen toteuttamisen valvontaa varten ei ole erityistä toimielintä⁷⁵.⁷⁶ Peruskirjan pääasiallisen vaikutuksen on nähty tulevankin lainsäädännön kehittymisen kautta, mistä merkittävimpana esimerkkinä lienee ollut kuntien organisaatiovapauden lisääminen⁷⁷.

⁷² Ryynänen 2002, s. 103.

⁷³ Harjula & Prättälä 2012, s. 50.

⁷⁴ PeVM 25/1994 vp.

⁷⁵ Tässä mielessä paikallisen itsehallinnon peruskirja poikkeaa sitovuudeltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, jonka valvonta kuuluu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Mäenpää 2013, s. 1077.

⁷⁶ Mäenpää 2013, s. 1076–1077.

⁷⁷ Heuru 2006, s. 90–91.

Perustuslaki ei erikseen sisällytä kunnan oikeussuojan takeita kunnallisen itsehallinnon perusteisiin. Oikeusturvan toteuttamiseksi kunta voi hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n tarkoittamana asianosaisena hakea muutosta sellaiseen viranomaisen päätökseen, joka koskee välittömästi kunnan etua, oikeutta tai velvollisuutta. Hallintopäätökseen kohdistuvalla valituksella kunta voi saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi, onko päätöksen perusteena olevan lain säännöksen soveltaminen ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §). Lisäksi kunnalla on perustuslain 107 §:n mukaan velvollisuus jättää soveltamatta asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös myös silloin, kun se on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.⁷⁸

Kuntien itsehallinnosta säädetään myös kuntalaissa. Kuntalain 1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Säännöksellä viitataan itsehallinnon perustuslainsuojaa koskevan 121 §:n kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kuntalain esitöissä todetaan, että kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin siitä laeissa säädetään. Itsehallinnon olennaisimpina piirteinä pidetään kuntalaisten oikeutta itse valita kunnan ylin päättävä elin, eli kunnanvaltuusto, jolla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista. Olennaisesti itsehallinnon piirteisiin kuuluu myös kunnan oikeus verottaa jäseniään. Hallituksen esityksessä itsehallinnon piirteisiin todetaan kuuluvan myös kunnan erillisyyss valtionhallinnosta.^{79 80}

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä käytetään kunnallisesta itsehallinnosta myös ilmaisuja kunnallishallinnon vapaus. Vapaus korostaa kuntien oikeutta itse päättää tehtävistään, hallinnostaan ja taloudestaan. Kunnallishallinnon toimiessa oikeusjärjestyksen rajoissa, kunnan vapaus on oikeusjärjestyksen suojaamaa vapautta tehdä tai olla tekemättä. Itsehallinnollista vapautta taas voidaan verrata yksilön vapausoikeuksiin, sillä se suojaa kuntia valtion lakiin perustumattomia toimenpiteitä vastaan. Tästä syystä kuntien asema on haluttu turvata perustuslaintasoisin säännöksin.⁸¹

⁷⁸ Mäenpää 2013, s. 1097.

⁷⁹ HE 192/1994 vp, s. 4–5, 18.

⁸⁰ Kuntalain valmistelu sai vaikutteita vapaakuntakokeilun kokemuksista. Uuden kuntalain tavoitteena oli kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen avaamalla kunnille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin. Lakiin lisättiin muun muassa kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, myös poliittista päätöksentekojärjestelmää ja poliittista vastuuta pyrittiin selkeyttämään. Harjula & Prättälä 2012, s. 9.

⁸¹ HE 192/1994 vp, s. 4.

2.2 Kunnallisen itsehallinnon keskeisiä piirteitä

2.2.1 Kunnanvaltuuston rooli kunnallisen itsehallinnon toteuttajana

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnallinen itsehallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämän katsotaan tarkoittavan sitä, että kunnan asukkaat valitsevat kunnan ylimmän toimielimen eli valtuuston, jolloin sen asema kunnallisen kansanvallan toteuttajana on ensisijainen. Toiseksi se tarkoittaa myös sitä, että valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kunnan yhteisistä asioista.⁸² Kunnan päätöksenteon tulee siis perustua luottamustoimiin valittujen henkilöiden määräävään asemaan⁸³. Tärkeimmät päätökset tehdään joko välittömällä vaaleilla valitussa valtuustossa tai valtuuston valitsemissa toimielimissä⁸⁴.

Myös kuntalaissa tunnustetaan kunnanvaltuusto ylimmäksi toimielimeksi. Kuntalain 1 §:n mukaan ”kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto”. Valtuusto on ainoa toimielin, jonka kunnan asukkaat valitsevat välittömällä, yhtäläisillä ja salaisilla vaaleilla joka neljäs vuosi (KuntaL 9 §). Kunnallisvaalit ovat myös suhteelliset siten, että vaalin tulos määräytyy kunnittain annettujen äänien jakaantumisen suhteen perusteella⁸⁵. Kuntalain 10 §:n mukaan kunnallisvaaleissa valittavien valtuutettujen lukumäärä on sidottu kunnan asukaslukuun, ja se vaihtelee 17 - 85 välillä. Tosin alle 2000 asukkaan kunnassa valtuusto voi päättää, että valtuutettuja valitaan vain 13 tai 15.⁸⁶ Lain 11 ja 12 §:ssä säädetään varavaltuutettujen, puheenjohtajan sekä varapuheenjohtajien valinnasta. Valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja kunnallisvaaleissa esiintyneiden puolueiden, vaaliliittojen ja yhteislistojen ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, mutta kuitenkin vähintään kaksi. Puheenjohtaja ja tarpeellinen määrä varapuheenjohtajia valitaan valtuuston keskuudesta sen toimikaudeksi.

Kunnallisvaalien järjestämisestä säädetään vaalilaissa (714/1998). Lain 146 §:n mukaan puoluekisteriin merkityillä puolueilla sekä valitsijayhdistyksillä, jonka 10 äänioikeutettua

⁸² HE 192/1994 vp, s. 4.

⁸³ HE 192/1994 vp, s. 4. Ks. myös Holopainen 1969, s. 328–329. Holopaisen mukaan kansalaisten itsehallinnon periaate edellyttää, että kunnan jäsenet määräävät kunnan organisaation kokoonpanon. Tätä on pidettävä riittävänä, mutta myös välttämättömänä kansalaisten määräämisvallan muotona.

⁸⁴ Mäenpää 2013, s. 1115.

⁸⁵ Heuru ym. 2011, s. 216–217.

⁸⁶ Vuoden 2015 kuntalaissa valtuutettujen lukumäärään on tullut muutos. Kunnilla on aikaisempaa enemmän harkintavaltaa valtuuston koon suhteen, sillä lain 16 §:ssä säädetään ainoastaan vähimmäismäärästä asukasluvultaan erikokoisissa kunnissa. Valtuutettuja tulee valita silti pariton määrä.

kunnan jäsentä voi perustaa, on oikeus asettaa ehdokkaita kunnallisvaaleihin. Lain mukaan kahdella tai useammalla puolueella sekä valitsijayhdistyksillä on oikeus perustaa vaaliliitto ja tavoitella tällä tavoin suhteellisuusperiaatteesta johtuvaa etua. Kuntalain 33 ja 34 § taas käsittelee vaalikelpoisuutta kunnallisvaaleissa. Lähtökohtaisesti vaaditaan yleistä vaalikelpoisuutta, eli henkilö on vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen, jos kyseinen kunta on hänen kotikuntansa. Henkilöllä tulee olla myös jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, kun vaali toimitetaan, lisäksi henkilön tulee olla täysivaltainen. Näiden lisäksi henkilöltä vaaditaan myös erityistä vaalikelpoisuutta⁸⁷, jonka mukaan vaalikelpoinen valtuustoon ei ole valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä tai kunnanpalveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä. Vaalikelpoinen ei myöskään ole kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön, tai kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa edellä mainittuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön.⁸⁸

Kuntalain 35 ja 36 §:ssä säädetään lisää vaalikelpoisuuden rajoituksista kunnan eri toimielimiin. Harjula ja Prättälä pohtivat vaalikelpoisuuden rajoituksiin liittyviä ongelmia ja ristiriitaisuuksia. Heidän mukaansa kuntalaissa vaalikelpoisuussäännöksiä on jatkuvasti tiukennettu ja niihin on tuotu myös konserniajattelua. Tästä johtuen säännökset ulottuvat eräiltä osin kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön työntekijöihin sekä niiden kuntayhtymien palveluksessa oleviin henkilöihin, joissa kunta on jäsenenä. Kunnallishallinnon uskottavuuden ja toimivuuden kannalta on tärkeää, että toimielinten jäsenenä ei ole henkilöitä, joilla on liian painava oma tai taustayhteisönsä intressi taustalla. Ehdokasasettelijoiden tulisi huolehtia siitä, ettei luottamus päätöksentekojärjestelmään horju. Puolueet ja muut ehdokkaita asettavat tahot eivät tosin tästä aina huolehdi, joten vaalikelpoisuutta rajoittavat säännökset ovat osoittautuneet tarpeellisiksi. Vaalikelpoisuudenrajoitukset ovat kuitenkin poikkeus kunnan asukkaiden oikeudesta osallistua kunnan hallintoon. Tämänlaisia säännöksiä on yleensä tulkittava suppeasti, mikä merkitsee sitä, että rajatapauksessa henkilö on katsottava vaalikelpoiseksi. Kunta on pohjimmiltaan asukkaidensa

⁸⁷ Heuru ym. 2011, s. 218.

⁸⁸ Yleinen vaalikelpoisuus ei ole sidoksissa Suomen kansalaisuuteen. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin myös äänioikeuslainsäädäntö tuli sopeuttaa unionin sääntelyyn. Näin ollen lähtökohtana on, että unionin kansalaisella on samat oikeudet kuin oman maan kansalaisella. Myös Norjan ja Islannin kansalaisten äänioikeus määräytyy samojen perusteiden mukaan, mutta muilta ulkomaalaisilta vaaditaan kahden vuoden asumista Suomessa. Harjula & Prättälä 2012, s. 292–293, 331.

yhteisö, jonka takia asukkailla on oltava mahdollisimman laaja oikeus osallistua kunnan asioiden hoitoon luottamushenkilöinä.⁸⁹

Kuntalain 17 § määrittelee kunnan toimielimet. Valtuuston lisäksi toimielimiä ovat kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Lakisääteisiä eli pakollisia näistä ovat vain valtuusto, kunnanhallitus sekä lautakunnista tarkastuslautakunta. Tosin erityislaeista johtuen kunnassa pitää olla tarkastuslautakunnan lisäksi ainakin yksi muukin lautakunta⁹⁰, ja käytännössä kunnilla onkin lautakuntia useampia. Valtuusto valitsee hallituksen ja lautakunnat kunnallisvaalien tuloksen perusteella edustamaan eri poliittisia ryhmiä, sukupuolijakauman huomioon ottaen.⁹¹

Valtuuston toiminta on poliittinen prosessi ja se muodostuu toiminnoista, joiden kautta demokratia ja kuntalaisten osallistuminen toteutuvat kunnan johtamisessa ja konkretisoituvat käytännön tehtävissä.⁹² Kuntalain 13 § antaa kokonaiskuvan valtuuston tehtävistä ja säännökseen on koottu ne asiat, joissa valtuuston edellytetään käyttävän kunnan päätösvaltaa. Valtuustolla on vahva asema ja kokonaisvastuu kunnan ja koko kuntakonsernin toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta sekä toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä. Kunnalla on myös omaa säädösvaltaa. Tällä viitataan kunnan omiin johtosääntöihin, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä (KuntaL 16 §). Valtuuston tehtäviin kuuluu myös virallisen kannan ottaminen tärkeissä kuntaa koskevissa asioissa. Valtuuston tehtäviä erittelevää kuntalain 13 §:ä täydentävät kuntalain sekä erityislakien muut valtuustolle kuuluvista tehtävistä annetut säännökset.⁹³

Kuntalaki perustuu edelleen niin sanotulle dualistiselle periaatteelle, jonka mukaan kunnan toiminnot jaetaan kunnan päätösvalan käyttöön, valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun hallintoon⁹⁴. Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto, jollei erikseen

⁸⁹ Harjula & Prättälä 2012, s. 332–333.

⁹⁰ Ks. esim. maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 21 § ja kansanterveyslaki (66/1972) 6§.

⁹¹ Anttiroiko ym. 2007, s. 69.

⁹² Anttiroiko ym. 2007, s. 68. Muut kunnan toimintaprosessit voidaan jakaa hallinnolliseen sekä palvelu- ja talousprosesseihin. Hallinnolliseen prosessiin kuuluu muun muassa johtamista, henkilöstöhallintoa, seuranta ja arviointia. Palveluprosessin kautta taas kunta järjestää asukkaalleen esimerkiksi sosiaalitoimen ja koulutoimen palveluja. Talousprosessissa korostuu koko kunnan toiminnan rahoitus.

⁹³ Harjula & Prättälä 2012, s. 205.

⁹⁴ Harjula & Prättälä 2012, s. 204–205.

ole säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt 14 §:n tai erityislain nojalla toimivaltaansa kunnan muulle viranomaiselle. Kunnan muiden viranomaisten toimivalta voi siis perustua edellä mainittuun säännökseen, mutta myös säännöksiin, jotka koskevat yleisesti toimivallan jakoa tai viranomaisten organisatorista asemaa⁹⁵.

Kuntalain 23 §:n nojalla kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen ohjeistaa kuntaa eri yhteisöjen hallintoelimissä edustavia henkilöitä siinä, millaisen kannan kunta ottaa käsiteltäviin asioihin. Valtuuston ohella kunnanhallitus valvoo myös kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Kunnanhallituksen on valtuustoasioita valmistellessaan harkittava, mikä on ”kunnan päätösvaltaan” kuuluva valtuustoasia ja mikä on kunnanhallituksen toimivaltaan kuuluva ”hallintoasia”, rajatapauksissa päätösvalta kuuluu yleensä valtuustolle⁹⁶.

Kunnallishallinnossa on jo pitkään korostettu edustuksellista demokratiaa ja valtuuston tärkeää asemaa toimielimenä, joka välittää kuntalaisten mielipiteet kunnan hallintoon.⁹⁷ Kunnanhallituksella on kuitenkin kunnallishallinnossa vahva asema. Sen päätösvalta on lisääntynyt valtuuston toimivallan siirtymisen ja kunnan erityistoimialan laajentumisen myötä. Kunnanhallituksen aseman vahvistuminen on nähty ongelmallisena, vaikka kunnanhallituksen jäsenet ovat pääsääntöisesti valtuutettuja.⁹⁸

Ryynäsen mukaan tosiasiallinen tilanne on se, että valtuusto ei pysty käytännössä olemaan kokonaisvastuussa kunnan asioista. Vaikka kuntalain 13.1 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta, on käytäntö todellisuudessa jotain muuta. Kunnan hallinnossa korostuu nimittäin yhä vahvemmin kunnanhallituksen asema ja rooli. Ryynänen esittää huolensa myös siitä, että suorittavan hallinnon merkitys on niin ollen myös kasvanut. Erityisasiantuntemuksen omaavat virkamiehet saattavat tuoda päättävälle luottamuselimille vain yhden vaihtoehtoisen esityksen, joka edellytetään menevän läpi.⁹⁹ Asiat, jotka tulevat valtuuston asialistalle ovat usein jo pitkälle valmisteltuja ja näin ollen valtuusto voidaan

⁹⁵ Harjula & Prättälä 2012, s. 204–205.

⁹⁶ Harjula & Prättälä 2012, s. 204–205.

⁹⁷ HE 192/1994 vp, s. 4.

⁹⁸ Heuru 2001, s. 59–60.

⁹⁹ Ryynänen 1998, s. 34–35.

nähdä vain virkamiesten päätösten viimekätisenä hyväksyjänä. On myös uhkana, että yksittäiset valtuutetut eivät rohkene nousta esityksiä vastaan, jos he katsovat, ettei oma asiaan perehtyneisyys riitä väittämään asiantuntijan näkemystä ja esitystä vastaan. Edustuksellisen demokratian ja kunnallisen itsehallinnon kannalta voidaan nähdä huolestuttavana, jos tosiasiallista, kuntien sisäistäkin, päätösvaltaa käyttävät muut kuin luottamushenkilöt.

Heurun kuvaamana ”itsehallitsemisen mentaliteetti” on aina kokenut byrokratiaan sitoutuneen virkamieshallinnon jopa uhkanaan. Luottamushenkilöillä on ollut kuntalaisten antama legitimaatio, joka viranhaltijoilta on puuttunut. Tästä virkamieshallintoa kohtaan tunnetusta ”uhasta” johtuen kunnan viranhaltijat pidettiin Heurun mukaan pitkään itsehallintoperiaatteen toteuttamisen ulkopuolella. Viranhaltijat nähtiin lähinnä täytäntöönpanotehtäviä varten, tosin ilman itsenäistä harkintavaltaa.¹⁰⁰

Heuru kuitenkin toteaa, että kunnalliseen demokratiaan tarvitaan luottamushenkilöiden ja kunnan asukkaiden lisäksi myös viranhaltijat, sillä he ovat itsehallinnollisen kunnan kannalta välttämättömiä. Viranhaltijat ovat myös kunnan itsensä valitsemia ja kunnan omassa ohjausvallassa. Demokratia ei voi toteutua ilman ammattitaitoista virkakuntaa eikä myöskään ilman tervettä byrokratiaa. Keskeistä onkin saada näiden kolmen, kuntalaisten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden, keskinäiset suhteet tasapainoon. Todellista itsehallintoa ei voida Heurun mukaan harjoittaa, jos näistä jonkin tärkeyttä korostetaan tai vähätellään.¹⁰¹ Tosin Heuru on myös todennut, että kuntien tulee huolehtia vahvasta luottamushenkilöhallinnosta ollakseen vahvoja ja itsenäisiä itsehallinnon toteuttajia.¹⁰²

2.2.2 Kunnan toimivalta ja toimivallan siirtäminen

Toimivallalla tarkoitetaan hallintoelimen tai virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa. Se määrittää, miten laajasti ja millä tavoin yksityisen oikeussubjektin asemaan voidaan hallintotoiminnalla vaikuttaa päättämällä eduista ja oikeuksista tai asettamalla sitovia velvollisuuksia tai rajoituksia. Toimivallan käyttö ei kohdistu ainoastaan hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen, vaan sillä voidaan tarkoittaa myös hallintoviranomaisten

¹⁰⁰ Heuru 2001, s. 20, 81.

¹⁰¹ Heuru 2001, s. 50, 78.

¹⁰² Heuru 2001, s. 22.

väliseen työnjakoon kohdistuvia rajoja¹⁰³. Toimivallan käytön tulee hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan perustua aina lakiin.¹⁰⁴

Toimivaltaan yhdistetään myös päätösvaltaisuus, tosin toimivallan nähdään sisältävän muutakin kuin päätösvallan. Päätösvallan siirtämisellä tarkoitetaan hallintoelimen toimivaltaa siirtää omaa päätösvaltaansa toiselle hallintoelimelle.^{105 106} Kuntalaissa kunnan päätösvalalla tarkoitetaan kunnalle kuuluvia asioita, joissa kunta voi tehdä tai joissa sen edellytetään tekevän päätöksiä. Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Sääntely perustuu valtuuston päätösvallan yleisyydelle, eli näin ollen päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille¹⁰⁷.

Kuntalain keskeisimmät päätös- ja toimivallan siirtämistä koskevat säännökset ovat 13 § ja 14 §. Kuntalain 13 § käsittää valtuuston yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia asioita, joita ei voida siirtää muulle viranomaiselle. Kuntalain 14 § taas on toimivallan siirtämistä koskeva yleissäännös. Pykälän mukaan valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille, jos asia ei kuulu kuntalain tai muun lain säännöksen mukaan nimenomaan valtuuston päätettäväksi. Pykälän mukaan johtosäännössä valtuusto voi myös antaa kunnan muulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle.¹⁰⁸ Toimivallan siirtäminen julkishallinnon ulkopuoliselle, esimerkiksi yksityisoikeudelliselle yhteisölle, edellyttää aina lain tasoista sääntelyä ja vaikutusten arviointia oikeusturvan, perusoikeuksien ja hyvän hallinnon kannalta¹⁰⁹.

Toimielin on määritelty aina monijäseniseksi kunnan viranomaiseksi¹¹⁰. Kuntalain 17.1 §:n mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokun-

¹⁰³ Mäenpää 2013, s. 230.

¹⁰⁴ Mäenpää 2002, s. 27; Mäenpää 2013, s. 230.

¹⁰⁵ Mäenpää 2013, s. 237; Sallinen 2007, s. 42 ja siinä käytetyt lähteet.

¹⁰⁶ Aikaisemmin käsitteillä kunnan toimivalta ja toimiala nähtiin tarkoittavan samaa asiakokonaisuutta. Oikeustieteellinen keskustelu toimivallan sisällöstä johti kuitenkin toimialan ja toimivallan käsitteiden toisistaan erottamiseen. Nykyään niiden merkityssisällöt nähdään erilaisina. Sallinen 2007, s. 40–41 ja siinä käytetyt lähteet.

¹⁰⁷ Harjula & Prättälä 2012, s. 204, 214.

¹⁰⁸ Suomen Kuntaliitto 2008, s. 8; Harjula & Prättälä 2012, s. 214–215.

¹⁰⁹ Mäenpää 2013, s. 237.

¹¹⁰ Harjula & Prättälä 2012, s. 216.

nat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Kunnan luottamushenkilöitä ovat toimielinten jäsenet sekä mahdollinen pormestari ja apulaispormestarit. Viranhaltijoiksi taas kutsutaan kunnan virkasuhteissa toimivaa henkilöstöä.¹¹¹ Toimivaltaa ei voida siirtää luonteeltaan epävirallisille toimielimille, kuten valtuustoryhmälle tai nuorisovaltuustolle. Jos toimivaltaa voidaan siirtää toimielimelle, voidaan sitä yleensä siirtää myös yksittäiselle viranhaltijalle ja luottamushenkilölle. Poikkeuksena toimivaltaa voidaan siirtää ainoastaan toimielimelle, jos kyseessä on hallinnollisen pakon käyttäminen tai viran perustaminen tai lakkauttaminen.¹¹² Hallinnollista pakkoa koskeissa asioissa toimivaltaisesta viranomaisesta ja menettelytavoista säädetään yleensä erityislainsäädännössä¹¹³.

Kuntalain 16 §:ssä todetaan, että hallinnon järjestämiseksi valtuuston on hyväksyttävä tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan viranomaisista, niiden toiminnasta sekä toimivallan jaosta ja tehtävistä. Kunnallishallinnossa lähtökohtana on, että julkisen vallan käyttämiseen liittyvää toimivaltaa siirretään johtosäännöllä. Näin ollen kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto voi siirtää toimivaltaansa vain johtosäännöillä, jotka ovat luonteeltaan suhteellisen pysyviä. Johtosäännöillä ei voida siirtää toimivaltaa asioissa, jotka ovat kuntalaissa tai erityislaissa säädetty yksinomaan tietyn viranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi. Valtuusto ei voi myöskään siirtää toimivaltaansa yksittäisellä päätöksellä.¹¹⁴

Johtosäännöillä voidaan muun muassa turvata tiedon saatavuus ja hallittavuus paremmin kuin erillisillä päätöksillä. Toimivallan jakoa koskevilla ratkaisuilla valtuusto pystyy määrittelemään oman asemansa kunnan päätösvallan käyttäjänä, päättämään kunnan sisäisestä työnjaosta sekä siitä, annetaanko kunnan viranomaiselle oikeutta siirtää toimivaltaansa edelleen. Johtosääntöjen määräykset toimivallan siirtämisestä voidaan kirjoittaa väljästi, ja ne voivat sisältää myös ehtoja toimivallan käyttämiselle. Valtuusto voi myös yksittäistapauksessa varata itselleen oikeuden pidättää asia ratkaistavakseen. Ilman johtosäännön määräystä valtuusto ei voisi näin menetellä.¹¹⁵ Tällöin puhutaan toimivaltarajojen jäykkyydestä. Ylempi viranomainen ei voi nimittäin puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan ilman nimenomaisesti siihen oikeuttavaa säännöstä. Onkin suositeltavaa, että toimivallan siirtämistä koskevassa määräyksessä tulisi

¹¹¹ Suomen Kuntaliitto 2008, s. 8.

¹¹² Harjula & Prättälä 2012, s. 216.

¹¹³ Suomen Kuntaliitto 2008, s. 9. Toimivaltaa ei voida siirtää työsuhtesuhteessa olevalle (KHO 8.12.2000 T 3188).

¹¹⁴ Harjula & Prättälä 2012, s. 215; Suomen Kuntaliitto 2008, s. 8.

¹¹⁵ Harjula & Prättälä 2012, s. 216–217.

yksiselitteisesti ilmetä, mitä toimivaltaa on siirretty ja mille taholle. Jos asia on siirretty johtosäännöllä esimerkiksi viranhaltijalle, ei muilla kunnan toimielimillä ole lähtökohtaisesti oikeutta ottaa asiaa käsiteltäväkseen. Esimerkiksi valtuusto ei pysty omasta aloitteestaan ottamaan kunnanhallitukselle tai lautakunnalle johtosäännöllä siirtämiään asioita ratkaistavakseen.¹¹⁶

Toimivallan siirtämisen rajoittamista voidaan perustella muun muassa oikeusturvaan ja vastuuseen liittyvillä näkökulmilla. Toimivallan yleinen siirtämismahdollisuus heikentäisi hallinnon ennakoitavuutta ja vastuun toteuttamisen mahdollisuuksia. Kunnallishallinnossa päätösvaltan siirtäminen on nähty kaventavan päätöksenteon julkisuutta ja kunnallista demokratiaa. Toisaalta liian tiukka toimivallan siirtämisen rajoittaminen on nähty rajoittavan hallinnon joustavaa järjestämistä ja samalla vahvistavan perinteistä päätöksenteon keskittämistä.¹¹⁷

Esimerkiksi kun maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) on käytetty ilmaisua ”kunta”, toimivaltaa voidaan silloin siirtää kuntalain mukaan kunnanhallitukselle, lautakunnalle tai viranhaltijalle. Jos toimivaltaa ei ole johtosäännöllä siirretty ”kunnalle” kuuluvassa asiassa, toimivalta on kuntalain 1 §:n mukaan valtuustolla. Kuntalain 13 §:n perusteella valtuuston päätösvaltaan kuuluu muun muassa toiminnan ja talouden keskeiset tavoitteet, hallinnon järjestämisen perusteet sekä talouden ja rahoituksen perusteet. Näin ollen valtuusto ei voi siirtää itseltään pois tehtäviä, jotka esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty nimenomaisesti valtuuston tehtäväksi. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi maapoliittisten ohjelmien ja kunnan kehityksen kannalta merkittävien maankäyttösopimusten, yleis- ja asemakaavan tai lupa- ja valvontamaksujen hyväksyminen. Kun maankäyttö- ja rakennuslaki erityislakina antaa toimivallan tietyille yksilöidylle viranomaiselle, päätösvaltaa ei voida näin ollen siirtää muille.¹¹⁸

Toimivallan edelleen siirtäminen¹¹⁹ edellyttää kuntalain mukaan, että johtosäännössä on nimenomaisesti siihen annettu oikeus ja asia ei kuulu minkään viranomaisen yksinomaiseen toimivaltaan. Jos lain säännös ja johtosäännön määräys ovat keskenään ristiriidassa, laki tulee

¹¹⁶ Suomen Kuntaliitto 2008, s. 9–10.

¹¹⁷ Mäenpää 2013, s. 237.

¹¹⁸ Suomen Kuntaliitto 2008, s. 28–29.

¹¹⁹ Oikeuskirjallisuudessa toimivallan edelleen siirtämisestä käytetään myös termejä subdelegointi ja edelleen delegointi.

hierarkkisesti ylemmänasteisena sovellettavaksi. Oikeus edelleen siirtämiseen tulee ilmetä johtosäännössä, mutta viranomaisesta, jolle toimivaltaa voidaan siirtää, ei tarvitse määritellä. Edelleen siirtämistä voidaan kuitenkin rajata niin, että toimivaltaa voidaan siirtää vain ennalta nimetyille viranomaiselle.¹²⁰ Päätös asian edelleen siirtämisestä on ymmärretty yhtäläillä yleiseksi ja sitovaksi kuin johtosäännönkin määräys. Valtuutus siirtää toimivaltaa edelleen voidaan antaa yleisenä, jolloin se voi koskea kaikkea johtosäännöllä siirrettyä toimivaltaa. Valtuutus voi koskea tosin myös yksittäisiä asioita tai asiakokonaisuuksia.¹²¹

Toimivaltaa siirrettäessä on Harjulan ja Prättälän mukaan tärkeää huolehtia siitä, että kunnassa on ajankohtaiset tiedot toimivaltaisesta viranomaisesta. Tämä on tärkeää kaikille osapuolille, niin valtuustolle, virkamiehille kuin kuntalaisillekin. Kuntalaisilla on oltava tieto siitä, kuka asioita käsittelee. Demokratian kannalta on myös tärkeää, että valtuusto tietää miten sen antaman valtuutuksen nojalla toimivaltaa on siirretty eteenpäin.¹²²

2.2.3 Kunnan toimiala ja tehtävät

Kunnallisen itsehallinnon keskeisimpään sisältöön kuuluu se, että kunnalla on oma tehtäväpiiri. Kunta hoitaa kuntalain 2 §:n mukaan ”itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.” Kuntien itselleen ottamat tehtävät perustuvat pelkästään kunnan itsehallintoon ja kunnan asukkaiden yhteiseen intressiin. Toimivalta päättää kunnan yleiseen toimivaltaan kuuluvista tehtävistä ja niiden hoitamisesta kuuluvat valtuustolle. Kunnan omaa tehtäväpiiriä kutsutaan kunnan yleiseksi toimialaksi. Tämän lisäksi kunnalla on erityistoimiala, johon kuuluvat tehtävät ja toimivalta perustuvat lainsäädäntöön.^{123 124}

Nykyään suurin osa kuntien tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön. Tärkeimpiä erityistoimialueen tehtäviä ovat sosiaali- ja terveystoimi, maankäytön suunnittelu ja ohjaus sekä opetus- ja kulttuuritoimi. Erityistoimialaa rajoittaa perustuslain 121.2 §, jonka mukaan kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä vain säätämällä siitä laissa. Tehtäviä ei voida näin ollen

¹²⁰ Harjula & Prättälä 2012, s. 217; Suomen Kuntaliitto 2008, s. 9.

¹²¹ Harjula & Prättälä 2012, s. 217–218.

¹²² Harjula & Prättälä 2012, s. 217.

¹²³ HE 192/1994 vp, s. 21.

¹²⁴ Jakoa kunnan yleiseen ja erityistoimialaan on jossain määrin pidetty jo vanhanaikaisena, mutta Heurun ja kumppaneiden mielestä (2011, s. 260) jaon tekeminen on edelleen perusteltua. Jaottelulla on merkitystä erityisesti käytännön kunnallishallinnossa, minkä lisäksi sillä on historiallinen ulottuvuutensa. Merkitystä on myös sillä, että valtiota lukuun ottamatta millään muulla oikeushenkilöllä ei ole yleistä toimialaa.

antaa kunnille esimerkiksi asetuksella tai sopimuksella, vaikka niillä voidaan täsmentää tehtävien hoitamista. Erityistoimen laajentuminen on nähty kaventavan kunnan yleistä toimialaa.¹²⁵

Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät perustuvat kunnalliseen itsehallintoon ja yleisestä toimialasta on perinteisesti säädetty joustavilla normeilla. Kunta voi päättää itsenäisesti, mitä tehtäviä se ottaa itsehallinnon nojalla hoitaakseen. Viimekädessä tuomioistuinten arvioitavaksi on jäänyt se, mitä tehtäviä kunta saa hoitaa. Kunta ei voi ottaa itselleen tehtäviä, jotka ovat lainsäädännössä määritelty esimerkiksi valtion viranomaisen hoidettavaksi. Kunta ei myöskään saa harjoittaa pelkästään taloudellisiin voittoihin tähtäävää liiketoimintaa.¹²⁶ Niin sanotun paikallisuusperiaatteen mukaan kunnan tehtävillä tulisi olla myös yhteys kunnan alueeseen ja asukkaisiin. Periaatetta ei voida kuitenkaan tulkita niin suppeasti, että kunta voisi toimia vain omalla alueellaan, tai niin, että sen toimet saisivat hyödyttää vain oman kunnan asukkaita. Kunnat ovat mukana alueellisessa yhteistyössä, kuten maakuntien liitoissa, sairaanhoitopiireissä ja erityishuoltopiireissä, ja tätä voidaan pitää jo vakiintuneena käytäntönä. Kunnan toimintaan kuuluu yhtäläillä myös osallistuminen valtakunnalliseen edunvalvontaan kuin kansainväliseen toimintaan.¹²⁷

Yleisen toimialan tehtävien nähdään täydentävän kunnan lakisääteistä tehtäväkenttää. Kuntien on kuitenkin vapaaehtoisia tehtäviä ottaessaan tavoiteltava asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä ja kunnan yleistä etua. Toiminta on oltava näin ollen yleisesti hyväksyttävää ja tarkoituksenmukaista.¹²⁸ Tämän lisäksi on muistettava kunnan asukkaiden ja toimijoiden yhdenvertainen kohtelu. Kunta ei voi ryhtyä toimeen, joka loukkaa tätä periaatetta, ellei siihen löydy perusteltua syytä. Oikeuskäytännön mukaan tällaisina hyväksyttävänä syynä voidaan pitää esimerkiksi pyrkimystä työllisyyden edistämiseen, kunnan elinkeinorakenteen monipuolistamiseen tai asunto-olojen parantamiseen.¹²⁹

Kunnan tehtävien tarkoituksena on toteuttaa asukkaiden itsehallintoa, järjestää kunnallisia palveluja sekä huolehtia hallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta paikallisella tasolla. Kuntia ei voida nähdä pelkästään julkisten palvelujen ja hallinnollisten tehtävien toteuttajina,

¹²⁵ HE 192/1994 vp, s. 21–22; Mäenpää 2013, s. 1100.

¹²⁶ Mäenpää 2013, s. 1104–1105.

¹²⁷ Harjula & Prättälä 2012, s. 119.

¹²⁸ HE 192/1994 vp, s. 21.

¹²⁹ Heuru ym. 2011, s. 261.

vaan niillä on tärkeä merkitys myös paikallisyhteisöinä. Kuntien tärkeänä tavoitteena on siten myös paikallisen identiteetin ja yhteenkuuluvuuden edistäminen.¹³⁰ Kunnan toimialasäännös määrittelee kuitenkin sen, mitä toimintaa kunta voi harjoittaa. Elinkeinoelämän yleisten edellytysten luominen kuuluu olennaisena osana kunnan yleiseen tehtäväpiiriin. Kunnat voivat esimerkiksi rakentaa kunnallistekniikkaa tai huolehtia energia- ja vesihuollosta. Toimialasäännösten, ja viime kädessä tuomioistuinratkaisujen, perusteella ratkaistaan myös se, milloin kunta voi itse harjoittaa tai tukea elinkeinotoimintaa. Kunnan liiketoiminta voi tuottaa myös voittoa, mutta pelkästään voiton tavoitteluun tähtäävä liiketoiminta ei kuulu kunnan toimialaan. Myös teollinen ja kaupallinen toiminta katsotaan yleisen toimialan ulkopuolelle.¹³¹

Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu sitä, olisiko yleinen toimiala laajennettavissa erityistoimialan alueelle. Tällä tarkoitetaan sitä, että lailla lakattaisiin antamasta kunnille tehtäviä ja jokainen kunta voisi hoitaa yhteiskunnalliset tehtävät yleisen toimialan piirissä parhaaksi katsomallaan tavalla. Heuru kuitenkin katsoo, että täydelliseen kuntien itsenäisyyteen ei voida mennä. Kunnan lakisääteisistä tehtävistä ei voida kokonaan luopua, mikäli hyvinvointipalvelujen tasavertainen ja laadukas saatavuus on edellytyksenä koko maassa. Itsehallinnon idea ei lakisääteisten palvelujen tuottamisesta silti mitätöidy, vaan sen toteuttamiselle jää silti tilaa.¹³²

Mäenpään mukaan kunnan omien ja lakisääteisten tehtävien erottelu ei sellaisenaan vaikuta kunnallisen itsehallinnon takeisiin. Sekä kunnan omat tehtävät että lakisääteiset tehtävät kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin. Kuului tehtävä sitten yleiseen tai erityistoimialaan, tehtävän hoitamisesta on päätettävä kansanvaltaisesti ja riippumattomasti. Lisäksi kunnan on tehtäviä hoitaessaan noudatettava hallinnon yleislakeja ja periaatteita riippumatta tehtävän säädännäisestä perustasta.¹³³

¹³⁰ Mäenpää 2013, s. 1099.

¹³¹ Harjula & Prättälä 2012, s. 130–132.

¹³² Heuru 2001, s. 42–43.

¹³³ Mäenpää 2013, s. 1090–1091, 1100.

2.3 Kunnat julkisen vallan käyttäjinä

2.3.1 Julkisen vallan käsite

Perustuslaissa, kuten alemman asteisessakin lainsäädännössä, käytetään erilaisia käsitteitä, kuten julkinen valta, julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä. Näitä kyseisiä käsitteitä voidaan pitää tulkinnallisesti hyvin avoimina, sillä säännösten sanamuodoista tai perusteluista ei aina pystytä päättelemään, mitä niillä tarkoitetaan.¹³⁴ Perustuslain esitöissä hallitus on pyrkinyt avaamaan julkisen vallan käsitettä. Sen mukaan julkisen vallan käytön piiriin luetaan muun muassa sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Tyypillisin esimerkki julkisen vallan käyttämisestä ovat hallintopäätökset. Pisimmilleen vietynä julkisen vallan käyttöä on yksilön vapauden rajoittaminen sekä voimakeinojen käyttäminen.¹³⁵

Hallituksen esityksessä kuitenkin huomautetaan, että julkisen vallan alaa ei voida tyhjentävästi määritellä, sillä sitä voidaan tarvittaessa perustuslain sallimissa rajoissa muuttaa.¹³⁶ Käsitteiden ydinsisältö on usein siis melko selvästi määriteltävissä, mutta ongelmia syntyy rajanvetotapauksissa. Tässäkin tapauksessa julkisen vallan käsite voi vaihdella riippuen siitä, mikä perusoikeus on kyseessä. Yksittäistä tapausta on näin ollen arvioitava tapauskohtaisesti ja rajanveto jää viime kädessä perustuslakivaliokunnalle ja korkeimmille lainvalvojille. Joissakin tapauksissa myös erityislainsäädännöstä löytyy kriteerit julkisen vallan käyttäjälle.¹³⁷

Julkisen vallan käytön on kuitenkin perustuttava aina lakiin. Julkisen vallan käyttäminen on sallittua vain sellaisten laintasoisten säännösten nojalla, joilla on määriteltä toimivalta puuttua yksityisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin. Yleensä julkista valtaa voivat käyttää vain viranomaiset ja virkamiehet, mutta sitä voidaan kuitenkin lailla rajoitetusti luovuttaa myös muille kuin viranomaisille, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen kannalta eikä se vaaranna hyvän hallinnon vaatimuksia.¹³⁸

¹³⁴ Husa & Pohjolainen 2008, s. 73.

¹³⁵ HE 1/1998 vp, s. 174; Husa & Pohjolainen 2008, s. 74. Ks. myös Mäenpää 2013, s. 96, 182–183.

¹³⁶ HE 1/1998 vp, s. 74.

¹³⁷ Husa & Pohjolainen 2008, s. 74–75.

¹³⁸ Mäenpää 2013, s. 183.

Suomessa valtiovalta voidaan jakaa eduskunnan valtaan sekä lainkäyttö- ja hallintovaltaan. Eduskunnan valta koostuu pääosin lainsäädäntövallasta ja finanssivallasta, ja lainkäyttövaltaa eli tuomiovaltaa käyttävät taas riippumattomat tuomioistuimet. Hallintovalta voidaan jakaa hallitustoimintaan että varsinaiseen hallintotoimintaan. Hallitustoiminta kuuluu valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille, varsinainen hallintotoiminta taas eri hallintoviranomaisille.¹³⁹ Kunnallishallinto voidaan sijoittaa valtiovallan kolmijako-opin mukaiseen hallintoon¹⁴⁰. Jyrängin mukaan kuntahallinto ei tosin ole varsinaista valtionhallintoa, vaikka sille onkin uskottu valtionhallinnon tehtäviä¹⁴¹.

Valtion- ja kuntien hallintoa pidetään yhteiskunnan kivijalkoina ja niitä kutsutaan yhteisesti julkiseksi hallinnoksi. Julkinen hallinto määritellään eri hallinnon tasoilla toimivaksi julkisista tehtävistä vastaavaksi organisaatioksi. Käsitteelle julkinen voidaan tosin antaa toinenkin määritelmä, joka on demokratia eli kansanvalta. Julkinen hallinto toimii demokraattisessa ohjauksessa ja valvonnassa. Tämä tunnusomainen leima erottaa sen esimerkiksi yrityksistä ja vapaaehtoisesta kansalaistoiminnasta.¹⁴² Julkinen hallinto on jatkuvassa vuorovaikutuksessa toimintaympäristönsä kanssa. Kansalaiset ohjaavat palveluihin, tulonsiirtoihin ja sääntelyyn kohdistuvilla vaatimuksillaan julkisen hallinnon toimintaa. Poliittisen toiminnan kautta kansalaiset antavat tukensa ja kannatuksena julkisen hallinnon tekemille päätöksille, valinnoille ja linjanvedoille.¹⁴³

On myös toisenlaisia käsityksiä julkisesta hallinnosta ja sen sisällöstä. Halme näkee, että perinteinen julkisen hallinnon mieltäminen pelkästään kuntien ja valtion hallinnoksi ei ole enää nykypäivää. Aiemmin tämä käsitys piti paikkansa, koska valtio ei ollut eriytynyt ja sen tehtävät olivat lähinnä yhteiskunnan sisäiseen ja ulkoiseen järjestykseen liittyviä hallintotehtäviä. Nämä tehtävät valtio hoitaa edelleen, mutta näiden ohella sillä on yhä enemmän myös palvelutehtäviä ja yritystoimintaa. Valtio hoitaa tehtävänsä erilaisten organisaatioiden kautta ja teetättää niitä muilla yhteisöillä, kuten kunnilla, kuntayhtymillä, yksityis- ja julkisoikeudellisilla yhteisöillä sekä yhdistyksillä.¹⁴⁴

¹³⁹ Heuru 2003, s. 71.

¹⁴⁰ Heuru 2006, s. 27.

¹⁴¹ Jyräki 2000, s. 151.

¹⁴² Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, s. 21.

¹⁴³ Harisalo ym. 2007, s. 22.

¹⁴⁴ Halme 2005, s. 34.

Julkishallinnon ja yksityisen toiminnan periaatteellisenä eroavaisuutena voidaan pitää näiden toiminnan tavoitteita. Julkishallinnon toiminnan päämääränä on keskeisenä osana yleisen edun toteuttaminen, kun taas yksityiset organisaatiot pyrkivät pääsääntöisesti taloudellisen voiton tavoitteluun tai tietyn erityisintressin valvomiseen. Mäenpään mukaan yleisen edun sisältöä on kuitenkin mahdotonta määritellä täsmällisesti. Sitä voidaan yrittää luonnehtia yhteiskunnan ja yksilöiden kokonaiseduksi, mutta joka tapauksessa sillä on eräänlainen yleisen ideaalin asema. Kunnan yleinen etu tulee yleensä arvioinnin perusteeksi, kun määritellään kunnan toimialan rajoja. Tällöin tulee punnittavaksi se, onko toimesta etua tai hyötyä mahdollisimman monelle kuntalaiselle. Yhteisen edun toteuttaminen ei kuitenkaan ole hallintotoiminnan ainoa tavoite. Julkishallinnon on otettava huomioon toiminnan vaikutukset myös yksityisten toimijoiden ja muiden sidosryhmien intresseihin. Julkisen ja yksityisen edun vaatimukset tulee sovittaa yhteen konkreettisessa päätöksenteossa.¹⁴⁵

Käsitteellä julkinen tehtävä taas viitataan sellaiseen toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai julkiselle hallinnolle muuten ominaista toimintaa. On myös nähty, että jos julkisen tehtävän hoitamiseen on liitetty toimivaltaa julkisen vallan käyttöön, voidaan toimintaa tämän perusteella pitää julkisen tehtävän suorittamisena. Julkinen tehtävä nähdään yläkäsitteenä, joka kattaa sekä julkisen hallintotehtävän että palvelutehtävän. Ollakseen julkinen, tehtävän tulee myös perustua julkiseen tehtävänantoon.¹⁴⁶

2.3.2 Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus julkisen vallan tehtävänä

Ihmisoikeusideologiaa pidetään länsimaiden johtavana ideologiana. Vaikka ihmisoikeusideologialla on hyvin pitkä historia, se nousi länsimaisen oikeuden johtavaksi vaikuttajaksi vasta 1990-luvulla. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallista julistusta vuodelta 1948 voidaan pitää nykyisen ihmisoikeusideologian normatiivisena lähtökohtana. Muodollisessa mielessä se jäi kuitenkin julistuksen asteelle, tosin sillä oli merkittävä vaikutus asenteiden muuttajana. Vahvimmin ihmisoikeusideologian nousuun on vaikuttanut Euroopan neuvoston muotoilema Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka realistinen toteutuminen turvattiin tehokkaalla valvontajärjestelmällä. Lisäksi sen vaikuttavuutta lisäsi sen muodostuminen 1990-luvulla osaksi koko läntisen Euroopan

¹⁴⁵ Mäenpää 2013, s. 101–102.

¹⁴⁶ Husa & Pohjolainen 2008, s. 74.

oikeusjärjestelmää.¹⁴⁷ Ihmisoikeusideologia ohjaa asenteita, ajattelua ja toimintaa kaikilla yhteiskunnan tasoilla, mitä ihmisoikeussopimuksetkin ilmentävät. Heuru näkeekin, että ihmisoikeusideologia on juurtunut niin syväälle, että se muodostaa tietynlaisen kulttuurisen perustan myös kunnalliselle itsehallinnolle.¹⁴⁸

Suomen perustuslaki on säädetty ihmisoikeusideologian vaikutuksen alaisena.¹⁴⁹ Vuoden 1995 perusoikeusuudistusta¹⁵⁰ ei Jyrängin mukaan kuitenkaan toimeenpantu velvoitteiden toteuttamiseksi vaan uudistuksella pyrittiin lähentämään kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.¹⁵¹ Uudistuksen tavoitteena oli myös lisätä perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta tuomioistuimissa ja viranomaistoiminnassa sekä parantaa oikeussubjektien mahdollisuuksia vedota suoraan perusoikeuksiin. Lainsäädännössä tunnustettiin, että perusoikeudet ovat oikeusjärjestyksemme kulmakiviä.¹⁵²

Näin ollen perustuslain perusoikeusluku (2 luku) ei ole sisällöltään identtinen minkään ihmisoikeussopimuksen kanssa¹⁵³, vaan esimerkiksi valtaosa Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännöksistä muutettiin kansalliseen säädöstekstiin sopivaksi. Useita ihmisoikeuksia myös täsmennettiin sitovampaan muotoon.¹⁵⁴ Perusoikeuksilla tarkoitetaan siis perustuslaissa säädettyjä yksilöille kuuluvia oikeuksia. Oikeuskirjallisuudessa perusoikeudet ovat usein luokiteltu neljään ryhmään; osallistumisoikeuksiin, vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, yhdenvertaisuusoikeuksiin ja TSS-oikeuksiin, eli taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.¹⁵⁵

Perustuslain perusoikeussäännökset ilmaisevat yleisesti hyväksytyjä perusarvoja ja ne ovat sitovia oikeussääntöjä siinä missä muutkin perustuslainsäännökset. Tosi Jyräni kirjoittaa, että Suomessa perusoikeudet vaikuttavat vahvimmin lainsäädäntötoiminnassa ja vasta sen

¹⁴⁷ Heuru 2006, s. 13–14. Ks. myös Heuru 2002, s. 13–14.

¹⁴⁸ Heuru 2006, s. 16.

¹⁴⁹ Heuru 2002, s. 13–14.

¹⁵⁰ Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa vahvistetut perusoikeussäännökset siirrettiin vuoden 2000 perustuslakiin sisällöltään samanlaisina. Saraviita 2011, s. 115.

¹⁵¹ Jyräni 2000, s. 279.

¹⁵² Hirvonen 2012, s. 37.

¹⁵³ Jyräni 2000, s. 279. Jyrängin mukaan perus- ja ihmisoikeudet eivät ole toisistaan erillisiä asioita, vaan kun oikeudellisessa merkityksessä puhutaan ihmisoikeuksista, tarkoitetaan kansainvälisin ihmisoikeussopimuksiin määriteltäviä ihmisten oikeuksia. Perusoikeuskäsite viittaa ensisijaisesti valtiosisäiseen asiayhteyteen ja kyse on näin ollen perustuslakitasoisesta sääntelystä.

¹⁵⁴ Saraviita 2011, s. 116.

¹⁵⁵ Ks. esim. Heuru 2002, s. 42 ss.

kautta ihmisten elämään yleensä.¹⁵⁶ Mäenpää taas katsoo, että kaikki perustuslakiin sisältyvät perusoikeudet ovat merkityksellisiä hallintotoiminnassa. Lainsäädäntöä toimeenpantaessa viranomaisten on arvioitava ratkaisuvaihtoehtoja myös perusoikeussuojan kannalta. Tosin Mäenpään mukaan perusoikeuksien konkreettinen merkitys hallinnossa riippuu muun muassa perusoikeuden luonteesta sekä suojan kohteesta.¹⁵⁷

Demokratiaperiaate, oikeusvaltioperiaate ja oikeudenmukaisuusperiaate taas luetaan modernin oikeuden arvoperustaa heijastaviksi oikeusperiaatteiksi. Näitä periaatteita pidetään modernin oikeuden välttämättöminä ja olennaisimpina ominaisuuksina. Ilman niitä oikeusjärjestyksemme ei olisi luettavissa modernin oikeuden piiriin. Oikeusperiaatteet ilmaisevat yhteiskunnassa vallitsevia keskeisiä arvoja ja tavoitteita. Oikeusperiaatteita ei voida pitää universaaleina moraaliperiaatteina, vaan ne ovat pikemminkin aikaan ja paikkaan sidottua positiivista oikeutta. Oikeusperiaatteet ohjaavat oikeussääntöjen tulkintaa tai täydentävät niitä. Niitä voidaan pitää oikeussääntöjä yleisempinä suuntaviivoina tai toimintaohjeina, eivätkä ne ole vahvasti velvoittavaa oikeutta. Samaan tapaukseen voi liittyä keskenään ristiriitaisia oikeusperiaatteita, mutta tällöin periaatteille täytyy antaa erilaiset painoarvot. Oikeusperiaatteiden painoarvo ei perustu niinkään niiden normihierarkkiseen asemaansa, vaan niiden ilmaisemien arvojen ja tavoitteiden yhteiskunnalliseen merkitykseen¹⁵⁸. Joitakin periaatteita voidaan pitää toisia merkittävämpinä, ja niitä tuleekin soveltaa ja punnita tapauskohtaisesti. Periaatteiden soveltaminen edellyttää oikeussääntöjä enemmän tapauskohtaista harkintaa senkin takia, että ne ovat sääntöjä avoimempia ja joustavampia.¹⁵⁹

Hirvonen kirjoittaa, että oikeusperiaatteita on kutsuttu myös optimointikäskyiksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että periaatteet tulisi ottaa huomioon niin laajasti kuin tapauskohtaisesti vain on mahdollista. Keskenään kilpailevien ja ristiriitaisten periaatteiden välille pitäisi pyrkiä löytämään optimaalinen kompromissi, jolloin valitaan vaihtoehto, joka parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa periaatteiden sisältöä ja taustalla vaikuttavia arvoja.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Jyräki 2000, s. 275–276.

¹⁵⁷ Mäenpää 2013, s. 80.

¹⁵⁸ Hirvonen 2012, s. 145.

¹⁵⁹ Hirvonen 2012, s. 73–74.

¹⁶⁰ Hirvonen 2012, s. 146.

Määriteltäessä perustuslaissa suojatun kunnallisen itsehallinnon laajuutta, keskeisenä jännitteenä pidetään kunnallisen itsehallinnon suhdetta perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Valtion ohella velvoite kohdistuu näin ollen myös kuntiin ja kuntayhtymiin. Perusoikeuksien turvaamisvelvoite koskee myös yksityisoikeudellisia yhteisöjä, jos nämä käyttävät toiminnassaan julkista valtaa¹⁶¹.

Heurun mukaan oikeuskirjallisuudessa perusoikeuksia on tarkasteltu yleensä valtiokeskeisesti. Heuru korostaakin, että perusoikeuksiin kuuluvia yhteiskunnallisia palveluja tuottavat kuitenkin lähinnä kunnat. Kuntien toiminta voidaankin näin ollen nähdä juuri perusoikeuksien toteuttamisena.¹⁶² Kunnilla on merkittävä rooli erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvien palvelujen järjestämisessä¹⁶³. Tästä syystä perustuslakivaliokunnan mielestä on tärkeää, että kiinnitetään erityistä huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömät palvelut.¹⁶⁴

Keskeisenä kuntien toimintaan sekä niiden väliseen yhteistoimintaan vaikuttavana periaatteena voidaan näin ollen pitää myös yhdenvertaisuusperiaatetta. Perustuslain 6 §:n periaatteen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Henkilöön liittyvänä syynä on pidetty myös asuinpaikkaa¹⁶⁵. Kunnassa se tarkoittaa sitä, että kaikkia kunnan asukkaita ja muita tahoja, kuten yrityksiä ja yhteisöjä, on kohdeltava keskenään samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla. Yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi on myös tärkeää, että asukkailla on suurin piirtein samanlaiset oikeudet, edut ja velvollisuudet kuntien erilaisuudesta tai kuntajaosta riippumatta.¹⁶⁶

Asuinpaikasta riippumatonta yhdenvertaisuutta voidaan pitää hyvinvointivaltiolle olennaisena periaatteena ja se onkin ollut hallintouudistuspolitiikassa aina keskeisessä asemassa. Periaate on kuitenkin ollut ongelmallinen laajuutensa suhteen. Julkinen palvelutuotanto on perinteisesti nojannut kunnallisen itsehallinnon varaan, jolloin seurauksena on ollut kuntien

¹⁶¹ HE 1/1998 vp.

¹⁶² Heuru 2002, s. 14.

¹⁶³ HE 155/2006 vp, s. 123.

¹⁶⁴ PeVL 37/2006 vp.

¹⁶⁵ HE 309/1993 vp, s. 43–44.

¹⁶⁶ Heuru 2006, s. 313.

välinen erilaisuus yksityiskohdissa ja sisällöissä. Yhdenvertaisuutta ei tosin nähdä periaatteena, jonka tarkoituksena olisi kaiken saattaminen yhdenmukaiseksi. Kuntien väliset erot voivat jopa olla edellytyksenä huolehtia parhaalla mahdollisella tavalla asukkaiden tarpeista ja toiveista paikallisella tasolla. Ryyinäsen mukaan yhtäläisyyttä tavoitteleva politiikka organisaatiomuodoissa ja toimintatavoissa voi olla yhdenvertaisuutta toteutettaessa huonompi keino kuin paikalliset edellytyksen huomioon ottava paikallinen tai alueellinen politiikka.^{167 168}

Yhdenvertaisuutta ei siis katsota loukatun, jos erilaiseen kohteluun löytyy hyväksyttävät perusteet. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan on nähty hyväksyvän, että kunnallisen itsehallinnon varassa olevasta palvelujärjestelmästä seuraa väistämättä eroavaisuuksia palvelujen sisällössä ja laadussa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota yhdenvertaisuusperiaatteen merkitykseen antaessaan lausuntoja myös seutuyhteistyökokeiluihin liittyviin hallituksen esityksiin. Valiokunta on pitänyt erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Yhteiskunnan kehitys ja kunnallisten peruspalvelujen saatavuuden varmistaminen muodostavat valiokunnan mielestä ainakin joissain rajoissa kokeilulle sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Ryyinäsen 2012, s. 250–253.

¹⁶⁸ Vrt. Harisalon ym. (2007, s. 87) mukaan taas oletus kuntien liiallisesta erilaisuudesta voi aiheuttaa tilanteen, jossa kunnilla ei ole tarvetta ottaa oppia toisiltaan eikä käyttää hyväkseen muissa kunnissa hyviksi osoittautuneita kehittämisideoita. Kunnat ovat keskenään erilaisia, mutta samalla myös verrattavissa toisiinsa. Erilaisuus ja yhdenmukaisuus onkin kyettävä tunnistamaan ja hyödyntämään kuntien kehityksessä.

¹⁶⁹ PeVL 43/2002 vp; PeVL 65/2002 vp; PeVL 8/2003 vp.

3 Kuntien välinen yhteistyö

3.1 Kuntien välisen yhteistyön historiaa

Kuntien yhteistoiminnan voidaan nähdä kuuluneen alusta lähtien kunnallishallinnon järjestelmään. Suomessa alueellisten tehtävien hoitoa varten ei ole perustettu kansanvaltaista maakunta- tai piirikuntatason hallintoa, joka taas monille muille Euroopan valtioille on tyypillinen hallintotapa. Suomalainen kunnallishallintojärjestelmä on eurooppalaisessa vertailussa omalaatuinen, koska siinä painottuu erityisesti peruskuntien vahva rooli. Kun yhteiskunnassa esiintyy uusia vaatimuksia, joita täyttämään tarvitaan julkisia organisaatioita, tehtävät annetaan lähes poikkeuksetta kuntien hoidettaviksi. Kuntien suuret erot palvelujen tarpeen sekä taloudellisten ja muiden voimavarojen suhteen ovat myös lisänneet kuntien välisen yhteistyön tarvetta.¹⁷⁰

Kuntien yhteistoimintaa koskevat ensimmäiset säännökset nähdään sisältyneen jo vuoden 1865 asetukseen kunnallishallituksesta maalla sekä vuonna 1873 annettuun asetukseen kunnallishallituksesta kaupungissa.¹⁷¹ Kuntien yhteistoiminta pysyi kuitenkin melko vähäisenä aina 1920-luvulle saakka, jolloin kunnat ryhtyivät perustamaan yhteisiä parantoloita ja mielisairaaloita. Tämän jälkeen syntyi monia muita sairaanhoitolaitoksia ja huoltolaitoksia, kuten kunnalliskoteja ja työlaitoksia. Kunnallislain uudistuksessa vuonna 1932 luotiin kuntainliittojärjestelmä, joka oli pohjana kuntien yhteistoiminnan voimakkaalle kehittymiselle ja laajentumiselle. Tämän johdosta luotiin vaativien tehtävien hoitamista varten pakolliset kuntainliitot, joita voitiin pitää uutena julkisen hallinnon muotona. Tällaisia kuntainliittoja olivat muun muassa sairaanhoitopiirin kuntainliitot, yliopistolliset keskussairaalaliitot, mielisairaalanhuoltopiirin kuntainliitot, ammatillisen koulutuksen kuntainliitot sekä seutukaavaliitot.¹⁷²

Vapaaehtoisia kuntainliittoja perustettiin alkuvaiheessa lähinnä sairaalahallinnon alueelle sekä ammattiopetuksen alalle vuoden 1958 ammattioppilaitoksista annetun lain astuttua voimaan. Kuntainliittojärjestelmä kokonaisuudessaan osoittautui kuitenkin ongelmalliseksi ja siihen kohdistui paljon kritiikkiä. Järjestelmää pidettiin hajanaisena, kuntainliittojen lukumäärä oli

¹⁷⁰ Anttiroiko ym. 2007, s. 276; Hannus ym. 2009, s. 440.

¹⁷¹ Pekola-Sjöblom 2000, s. 20.

¹⁷² Hannus ym. 2009, s. 440–441.

kasvanut suureksi ja niiden toimialueet olivat epäyhtenäisiä. Suurten kuntainliittojen hallintoa arvosteltiin etääntymisestä jäsenkunnista. Kuntien välitön päätösvalta ja vallankäyttö oli olennaisesti rajoittunut ja muun muassa kuntien kokoero johti jäsenkunnat erilaiseen asemaan kuntainliittohallinnossa. Tästä seurasi vallan ja vastuun epätasapaino, jossa jäsenkuntien ohjausvalta oli vähäistä.¹⁷³

Merkittäviin muutoksiin päästiin vasta vuonna 1993, jolloin tuli voimaan vuoden 1976 kunnallislain osittaisuudistus. Uudistuksessa kuntainliiton käsitteestä luovuttiin ja uudeksi nimeksi tuli kuntayhtymä. Kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä myös väljennettiin. Keskeisimpänä uudistuksena oli, että kuntayhtymät voidaan perustaa kuntien välisellä ja valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, jota ei tarvitse enää vanhan järjestelmän tapaan vahvistaa valtion viranomaisella. Myös pakottavat säännökset kuntayhtymän organisaatiosta poistettiin, jäsenkunnat saavat sopia keskenään miten kuntayhtymän päätöksenteko järjestetään. Uudistetut säännökset siirrettiin lähes sellaisenaan vuoden 1995 kuntalain 10 lukuun.¹⁷⁴

Nykyään kunnat harjoittavat yhteistyötä valtakunnallisena, alueellisena ja paikallisena toimintana. Valtakunnallista yhteistyötä kunnilla on koko kunnallishallintoa koskevien tehtävien hoitamista varten. Yhteistyö on pääosin vapaaehtoista, mutta lainsäädäntö on velvoittanut kuntia perustamaan tiettyjä työnantajavelvoitteitaan varten yhteisorganisaatioita. Näitä ovat Kuntien eläkevakuutus ja Kunnallinen työmarkkinalaitos. Valtakunnallista kuntien edunvalvontaa hoitaa Suomen Kuntaliitto, jossa kaikki kunnat ovat jäsenenä. Alueellinen yhteistoiminta käsittää nykyään esimerkiksi laaja-alaiset kuntayhtymät, joita on perustettu hoitamaan muun muassa erikoissairaanhoidon, ammattikoulutusta tai kehitysvammaisten erityishuoltoa varten. Myös maakuntien liitot kuuluvat laaja-alaisiin kuntayhtymiin. Alueellisesti tapahtuva yhteistoiminta on pääosin lakimääräistä ja taloudellisesti merkittävää kuntien yhteistoimintaa. Paikallisia, tai seudullisia, yhteistyöjärjestelyjä perustetaan lähinnä erilaisia yksittäisiä tarkoituksia varten. Yhteistyötä voidaan tarvita muun muassa useampaa kuntaa palvelevien koulujen, terveyskeskusten tai liikuntakeskusten ylläpitämiseksi.¹⁷⁵

¹⁷³ Pekola-Sjöblom 2000, s. 22–23; Heuru 2003, s. 437.

¹⁷⁴ Pekola-Sjöblom 2000, s. 24.

¹⁷⁵ Harjula & Prättälä 2012, s. 633–634; Heuru, Mennola & Rynänen 2011, s. 309–310.

3.2 Kuntien välisen yhteistyön oikeudellinen perusta

Perussäännökset kuntien yhteistoiminnasta sisältyvät kuntalakiin. Kuntalain 2 §:ssä todetaan, että kunta hoitaa itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät. Lain 2.3 § antaa kunnille valtuuden hoitaa sille laissa säädetty tehtävät joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, minkä lisäksi kunta voi hankkia palveluja myös muilta palvelujen tuottajalta. Kuntalain perusteluissa todetaan, että tehtäviä voisi siirtää yhteistoiminnassa hoidettavaksi aina kun se on tarkoituksenmukaista ja käytännössä mahdollista. Kunnan asema asukkaiden itsehallinnon toteuttajana edellyttää kuitenkin, että kunta säilyttää pääosan yleisen toimialan piiriin kuuluvista tehtävistä itsellään.¹⁷⁶

Kuntalain 10 luvussa säädetään kuntien julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta. Luku sisältää säännökset muun muassa yhteistoiminnan muodoista, yhteisistä toimitelmista sekä kuntayhtymistä. Lain 76 § koskee yhteistoiminnan muotoja.

Kuntalaki 76 §:

”Kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä.

Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä.

Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella säädetään erikseen.”

Pykälän mukaan kuntien välinen yhteistyö voidaan jakaa yleisesti sopimusperusteiseen ja kuntayhtymäperusteiseen yhteistyöhön, vaikka kuntien yhteistoiminta perustuukin aina sopimukseen. Sopimusperusteisesta yhteistyöstä on käytetty myös nimityksiä sopimuksenvarainen yhteistoiminta sekä sopimusyhteistyö. Siinä kunta hoitaa tehtävän yhden tai useamman muun kunnan puolesta. Suurin osa kuntalain 10 luvun säännöksistä koskee

¹⁷⁶ HE 192/1994 vp, s. 119.

kuntayhtymän perustamista ja toimintaa. Kuntayhtymä on erillinen oikeushenkilö, ja se perustetaan perussopimuksella.¹⁷⁷

Kuntien välinen yhteistyö voi olla joko vapaaehtoista tai pakollista. Pääsääntönä on, että kunnat voivat itse päättää, ryhtyvätkö ne yhteistyöhön muiden kuntien kanssa. Suomessa voimassa oleva oikeus rakentuu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 10 artiklan periaatteelle tunnustamalla kuntien välisessä yhteistyössä pääsääntöisesti sopimusvapauden. Artiklassa korostetaan paikallisviranomaisten oikeutta harjoittaa yhteistyötä sekä oikeutta lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamista varten. Siihen sisältyy myös mahdollisuus valita sopimuskumppani, yhteistyömuoto sekä vapaus sopia minkälaisin ehdoin sopimus tehdään ja kauanko sopimus on voimassa¹⁷⁸. Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6 artiklan mukaan paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan, jotta se voidaan sovittaa paikallisiin tarpeisiin ja jotta pystytään varmistamaan tehokas hallinto.

Kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten lisäksi yhteistoiminnasta on erityissäännöksiä kunnallishallinnon eri aloja koskevassa lainsäädännössä. Nämä erityissäännökset koskevat pääasiassa pakollisia kuntayhtymiä. Niin kuin kuntalain 76.4 §:ssä on todettu, kuntalaki ei syrjäytä säännöksiä, joissa kunnalla on velvollisuus kuulua niin sanottuun pakkokuntayhtymään. Pakkokuntayhtymistä on voimassa, mitä erikseen säädetään.¹⁷⁹

Kuntien toimintamuodoissa on tapahtunut viimeisten vuosikymmenien aikana monia muutoksia, joihin on oikeudellisesta näkökulmasta kiinnitettävä huomiota. Kunnan käyttäessä perinteisiin tapoihin verrattuna uusia toimintamutoja, kuten erilaisia sopimuksia ja yhtiöitä, kunta joutuu ottamaan monesti huomioon myös markkinaehtoisia toimintatapoja ja niitä koskevaa sääntelyä. Kuntien toimintaa sääntelevät kuitenkin aina myös julkisoikeudellinen normisto ja hallinnon lainalaisuuden periaate. Vieraita toimintatapoja käytettäessä kuntien on otettava huomioon erityisesti hyvän hallinnon periaatteiden, kuten avoimuuden turvaaminen

¹⁷⁷ Harjula & Prättälä 2012, s. 632–633.

¹⁷⁸ Heuru 2003, s. 437.

¹⁷⁹ Harjula & Prättälä 2012, s. 632–633.

sekä asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen.¹⁸⁰ Nämä seikat luovat jännitteitä kunnallishallintoon ja siten myös kuntien väliseen yhteistyöhön.

Kuntien yhteistyöhön liittyviä säännöksiä on myös perustuslaissa. Ne koskevat kunnallista itsehallintoa, hallintotehtävien siirtämistä yksityisille sekä perusoikeuksia ja niiden turvaamista. Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinnon näkökulmasta ongelmallista on se, missä määrin kunnan tehtäviä ja päätösvaltaa voidaan siirtää kuntayhtymälle tai muille yhteistyöorganisaatioille loukkaamatta kunnan itsehallinnollista asemaa. Kuntien hoitaessa jo suurta osaa tehtävistään kuntayhtymissä on perustuslaillisiin rajoihin kiinnitettävä huomiota.¹⁸¹

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan voida antaa kuin viranomaiselle. Säännöksen tarkoituksena on korostaa viranomaishallinnon ensisijaisuutta ja rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaishallinnon ulkopuolelle.¹⁸²

3.3 Kuntien välisen yhteistyön muodot

3.3.1 Sopimusyhteistyö

Kuntalain 76.2 §:n mukaan kunnat voivat sopia keskenään, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Tällöin kunnat eivät perusta yhteistoimintaa varten erillistä oikeushenkilöä, vaan yksi kunta, niin sanottu isäntäkunta (tai vastuukunta) hoitaa tehtävät muiden sopijakuntien puolesta. Kunnat pystyvät käyttämään näin ollen hyväkseen jo ennestään olemassa olevia toimielimiä ja henkilökuntaa. Isäntäkunta hoitaa muiden kuntien puolesta sovitut tehtävät, jotka voivat olla myös lakisääteisiä. Sopimuksilla halutaan turvata palvelujen tasapuolinen saatavuus eri kunnissa.¹⁸³ Kun tehtävä

¹⁸⁰ Anttiroiko ym. 2007, s. 184.

¹⁸¹ Anttiroiko ym. 2007, s. 185.

¹⁸² Anttiroiko ym. 2007, s. 186.

¹⁸³ HE 192/1994 vp, s. 118–119; Harjula & Prättälä 2012, s. 636.

annetaan toisen kunnan hoidettavaksi, siirtyy kyseinen tehtävä isäntäkunnan tehtäväpiiriin. Tällöin tulevat sovellettavaksi isäntäkunnan hallintoa ja toimivaltaa koskevat johtosäännöt¹⁸⁴.

Yhteistyössä hoidettavien tehtävien osalta myös muille sopijakunnille voi olla mielekästä saada edustuksensa tehtävästä huolehtivan kunnan toimielimeen. Yhteisestä toimielimestä on säädetty kuntalain 77 §:ssä. Pykälän mukaan kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä muut kunnat. Tämä yhteinen toimielin on isäntäkunnan toimielin, ja se toimii tämän kunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alaisena. Yhteiset toimielimet ovat yleensä lautakuntia, mutta ne voivat olla myös johtokuntia tai toimikuntia.¹⁸⁵ Jäseninä toimielimissä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt (77.2 §). Sopimusjärjestelmän puitteissa kunnilla ei siis ole mahdollisuutta asettaa kuntien yhteistä ”itsenäistä” viranomaista tekemään päätöksiä ja hoitamaan hallintoa, vaan 77 §:n tarkoittamassa yhteisessä toimielimessä on kyse yhden sopijakunnan toimielimestä¹⁸⁶.

Yhteisen toimielimen pöytäkirjaa on pidettävä nähtävänä kaikissa niissä kunnissa, jotka ovat osallisena sopimuksessa. Koska yhteinen toimielin kuuluu isäntäkunnan organisaatioon, toimielimen päätöksiin voidaan hakea oikaisua isäntäkunnan ylemmältä toimielimeltä, ja vasta tämän päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen.¹⁸⁷ Kuntalain 92.2 §:ssä säädetään, että oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saavat tehdä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta tai sen jäsen.

Kuntalain 76.2 § käsittää myös yhteisen viran perustamisen. Tällöin viranhaltijalla on velvollisuus hoitaa virkatehtäviä kahdessa tai useammassa kunnassa. Sopijaosapuolina olevat kunnat tekevät päätöksen viran perustamisesta. Viranhaltija on virkasuhteessa näihin kaikkiin sopijakuntiin, mutta vain yksi kunta vastaa työnantajan velvollisuuksista. Kuntien yhteinen virka voi olla esimerkiksi rakennustarkastajan tai terveystarkastajan virka.¹⁸⁸

Ennen vuoden 1995 kuntalain yhteistoimintasäännöstä kunta ei ole voinut antaa toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi tehtävää, johon on sisältynyt julkisen vallan käyttöä. Ainoastaan

¹⁸⁴ Heuru 2003, s. 439.

¹⁸⁵ Heuru 2003, s. 440.

¹⁸⁶ Hannus ym. 2009, s. 442.

¹⁸⁷ Anttiroiko ym. 2007, s. 192.

¹⁸⁸ Harjula & Prättälä 2012, s. 637.

perustamalla yhteisen viran kunnat pystyivät hoitamaan viranhaltijatasolla julkista valtaa sisältäviä tehtäviä. Tämä rajoitus poistettiin kuntalain 76.3 §:llä.¹⁸⁹ Säännös antaa kunnille valtuuden sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Virkavastuulla tarkoitetaan vastuuta toiminnan lainmukaisuudesta. Erityisesti kuntalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavien julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien hoitamisessa pidetään välttämättömänä, että virkavastuujärjestelyt ovat kunnossa¹⁹⁰.

Kuntien valtuustot päättävät sopimusperusteisesta yhteistoiminnasta. Kunnanhallitus tai lautakunta voi päättää sopimuksesta, jos sopimusasia kuuluu luonteeltaan sen toimialaan eikä muuten ole estettä yhteistoiminnan järjestämiseen hallituksen tai lautakunnan päätöksellä. Kuntien väliselle sopimukselle ei ole laissa asetettu muotovaatimuksia. Sopimus voi silloin syntyä joko erikseen laaditulla ja allekirjoitetulla sopimusasiakirjalla tai pöytäkirjoista ilmenevillä päättävien toimielinten yhtäpitävillä päätöksillä.¹⁹¹

Sopimussyhteistyöllä on perinteisesti hoidettu pienehköjä hallinnonaloja, esimerkiksi kuluttajaneuvontaa, tai hallinnon osa-alueita, kuten aluehälytyskeskuksia. Yksi merkittävimmistä isäntäkuntamallilla hoidetuista tehtävistä on pelastustoimi, myös sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla on paljon isäntäkuntamalliin perustuvia yhteistoiminta-alueita.¹⁹²

Kuten edellä todettiin, pelastustoimesta vastaavat pelastusalueet toimivat nykyään pääosin isäntäkuntamallin mukaisesti. Tähän johti pelastustoimen alueellistaminen, joka merkitsi vastuun siirtämistä pelastustoimen järjestämisestä yksittäiseltä kunnalta kuntien yhteistoimintaan perustuville alueille vuonna 2004¹⁹³. Suomi on jaettu 22:een pelastustoimen alueeseen, joiden toiminnasta säädetään pelastuslaissa (379/2011). Lain 24 §:n mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueella. Laista annetun hallituksen esityksen mukaan alueen pelastustoimelle kuuluvaa toimivaltaa voi käyttää alueen kuntien tekemän sopimuksen nojalla joku pelastusalueen kunnista tai tehtävää hoitava kuntayhtymä. Pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla

¹⁸⁹ Heuru 2003, s. 439.

¹⁹⁰ Harjula & Prättälä 2012, s. 637.

¹⁹¹ Hannus ym. 2009, s. 442; Heuru ym. 2011, s. 314.

¹⁹² Harjula & Prättälä 2012, s. 636.

¹⁹³ Kallio 2003, s. 13.

pelastuslaitos. Kuntien osallistumisesta näiden toimielimien päätöksentekoon säädetään kuntalaissa.¹⁹⁴

Sopimusyhteistyötä on pidetty tarpeellisenä järjestelynä silloin, kun kuntien yhteistyö kohdistuu yksinkertaisten tehtävien hoitoon, kuten yhteisen viran tai pienen laitoksen ylläpitämiseen. Tällaisissa tapauksissa kuntayhtymä olisi liian vaivalloinen ja kankea yhteistyömuoto. Tosin sopimukseen pohjautuvassa yhteistyössä on nähty ongelmana muiden sopijakuntien kuin isäntäkunnan suhteellisen rajatut mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon. Riitoja on aiheuttanut muun muassa isäntäkunnan yksin tekemät päätökset investoinneista. Jotta yhteistyö olisi toimivaa ja sopimusriidoilta välttyttäisiin, olisi kuntien tärkeää sopia mahdollisimman tarkasti kustannusten jaosta ja osapuolten asemasta. Kun sopimusyhteistyössä kuntien tehtäviä hoitaa toinen kunta tai sen viranhaltija, tulee sovellettavaksi kuntalain säännöksiä, yleishallinto-oikeudellisia säännöksiä sekä toisinaan myös erityislakien säännöksiä. Tällainen eri asioissa eri tavalla verkottuva hallinto voi hankaloittaa myös kuntalaisten suorittamaa valvontaa ja osallistumista kunnan asioihin.¹⁹⁵

3.3.2 Kuntayhtymä

Kuten 3.1 luvussa todettiin, vuonna 1993 voimaan tulleella kuntalain osittaisuudistuksella aikaisemmat kuntainliitot korvattiin kuntayhtymillä. Osa nykyisistäkin kuntayhtymistä on syntynyt kuntainliittoina. Kuntainliiton ja nykyisen kuntayhtymän välisenä oikeudellisena erona on lähinnä se, että nykyinen laki jättää kunnille huomattavasti laajemmat mahdollisuudet päättää perussopimuksella kuntayhtymän sisäisestä rakenteesta ja toiminnan yksityiskohdista. Oikeudellisena erona on myös kuntayhtymän oman itsenäisyyden ja toimintavapauden heikentyminen. Muutos oli tarkoituksenmukainen, koska kuntayhtymäudistuksella haluttiin lisätä omistajaohjausta eli jäsenkuntien vaikutusvaltaa muun muassa kuntayhtymän talousvalvonnan vahvistamiseksi. Aikaisemmin kuntainliittojen itsenäisempää asemaa puolusteltiin sillä, että ainoastaan olemalla tarpeeksi riippumaton yksittäisistä jäsenkunnista, saadaan toimintaan riittävän laajaa alueellista näkökulmaa.¹⁹⁶

¹⁹⁴ HE 257/2010 vp, s. 19–20, 46.

¹⁹⁵ Anttiroiko ym. 2007, s. 193; Harjula & Prättälä 2012, s. 639.

¹⁹⁶ Heuru ym. 2011, s. 315.

Kuntayhtymä on kuntien yhteisten pysyväisluonteisten tehtävien hoidossa yleisin ja merkittävin yhteistoimintamuoto. Kuntayhtymä on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka on tarkoitettu julkisten tehtävien hoitamista varten ja jolla on oma taloutensa ja hallintonsa.¹⁹⁷ Itsenäisenä oikeushenkilönä kuntayhtymä vastaa itse omista sitoumuksistaan, mutta viime kädessä vastuu kuntayhtymän rahoituksesta on kuntalain mukaan kuitenkin jäsenkunnilla (83 §). Päätösvaltaa kuntayhtymissä käyttävät yhtymän perustaneet kunnat edustajiensa välityksellä. Julkisoikeudellisena oikeushenkilönä ja viranomaisena kuntayhtymän on toiminnassaan noudatettava hyvän hallinnon periaatteita, kuntalain säännöksiä sekä muita yleishallinto-oikeudellisia säännöksiä.¹⁹⁸

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä, valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella. Kuntalain 78 §:ssä säädetään perussopimuksen sisällöstä. Sopimuksessa on sovittava muun muassa kuntayhtymän jäsenkunnista, yhtymäkokousedustajien lukumäärästä, päätöksenteosta, tehtävistä, maksuosuuksien määräytymisestä sekä hallinnon järjestämisestä. Kuntayhtymien perustamista koskeva sopimus on siis selkeästi kuntien välinen sopimus, jonka muuttaminenkin on hyväksyttävä jäsenkunnilla. Aikaisemmissa kuntainliitoissa sopimuksen muutokset hyväksyttiin kuntainliiton liittovaltuustossa, joten kuntainliiton oli kuntayhtymää helpompi irtaantua jäsenkunnistaan tai lisätä jäsenkuntien kustannuksia vastoin niiden omaa tahtoa.¹⁹⁹

Perussopimuksen merkitys on kunnille oleellinen, koska lain säännökset ovat sopimuksen suhteen niukkoja. Kuntalaissa säädetään, mistä asioista perussopimuksessa on sovittava, mutta sopimukseen voidaan ottaa muitakin määräyksiä. Näitä voivat olla esimerkiksi määräykset yhtymän toimielinten lukumäärästä, kunnan äänivallan enimmäis- ja vähimmäismäärästä tai määräys, että tiettyjä asioita päätettäessä vaaditaan määräenemmistö. Määräenemmistönkin suuruudesta voidaan vapaasti sopia.²⁰⁰ Päätettäessä tärkeistä asioista kuten suurista investoinneista määräenemmistövaatimuksella voidaan turvata sellaisten kuntien vaikutusmahdollisuudet, jotka ovat kuntayhtymässä mukana esimerkiksi erilaisilla osuuksilla²⁰¹.

¹⁹⁷ HE 192/1994 vp, s. 118–120.

¹⁹⁸ Anttiroiko ym. 2007, s. 191.

¹⁹⁹ Harjula & Prättälä 2012, s. 645.

²⁰⁰ Heuru 2003, s. 442–443.

²⁰¹ Harjula & Prättälä 2012, s. 648.

Kuntayhtymien merkittävydestä kuntien yhteistyön kannalta kertoo jo se, että kuntalain kuntien yhteistoimintaa koskevan 10 luvun pykälistä suurin osa koskee juuri kuntayhtymiä. Lain 78–87 §:issä säädetään muun muassa kuntayhtymän perussopimuksesta, oikeustoimikelpoisuudesta, rahoituksesta, yhtymästä eroamisesta ja maakunnan liitoista. Jäsenkunnalla tulee lain mukaan näin ollen olla mahdollisuus erota kuntayhtymästä. Perussopimukseen tulisikin ottaa määräykset eroavan kunnan ja toimintaa jatkavien kuntien asemasta. Kuntayhtymä voidaan myös purkaa jäsenkuntien valtuustojen päätöksellä²⁰². Kuntayhtymän toimielimistä säädetään 81 §:ssä. Tämän mukaan kuntayhtymässä jäsenkuntien päätösvaltaa käyttää joko yhtymäkokous tai muu perussopimuksessa sovittu toimielin, yleensä yhtymävaltuusto.

Yhtymäkokouksen tai yhtymävaltuuston edustajan valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä kunnan muu toimielin. Yhtymäkokous on verrattavissa osakeyhtiön yhtiökokoukseen. Kokousedustaja käyttää kokouksessa kunnan puolesta puhevaltaa. Kunnan valitsemat edustajat ovat kunnan luottamushenkilöitä. Osakeyhtiön yhtiökokouskäytäntöä vastaisi menettely, jossa kunnalla olisi vain yksi edustaja, joka käyttäisi kunnan koko äänivaltaa. Mahdollista on kuitenkin valita myös useampia edustajia, mutta silloin on perussopimuksessa sovittava kokousedustajien lukumäärästä ja siitä, millä tavoin kunnan äänivalta heidän välillään jakaantuu. Jäsenkuntien äänivalta voidaan määritellä esimerkiksi niin, että päätösvaltaa käyttävän yhtymäkokouksen tai -valtuuston jäsenten äänivalta määräytyy kunnan asukasluvun, peruspääomaosuuden tai muun perusteen mukaan²⁰³.

Esimerkiksi jätehuoltoa hoitavan Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous, jossa jokaisella jäsenkunnalla on yksi edustaja. Edustajan äänivalta määräytyy kunnan asukasluvun mukaan siten, että jokaisella edustajalla on vähintään yksi ääni ja enintään 50 ääntä. Joukkoliikennettä hoitavan Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän yhtymäkokouksessa jäsenkuntien äänivalta taas jakautuu peruspääomaosuuksien mukaan siten, että yhden kunnan ääniosuus on enintään 50 prosenttia.²⁰⁴

²⁰² Suomen Kuntaliiton verkkosivut: kuntien yhteistoiminta, kuntayhtymät.

²⁰³ Mäenpää 2013, s. 1138.

²⁰⁴ Mäenpää 2013, s. 1139.

Vuoden 1976 kuntalain kuntainliittosäädöksiin sisältyi periaate, jonka mukaan valtuuston jäsenten äänivalta ja kuntien maksuosuuksien perusteet eivät saaneet olla toisiinsa nähden epäsuhtaiset. Nykyisessä kuntalaissa ei tästä ole enää mainintaa, mutta voidaan edelleen silti pitää selvänä, että kuntayhtymän jäsenyydestä aiheutuvien oikeuksien ja velvollisuuksien on oltava tasapainossa.²⁰⁵

Yhtymäkokous soveltuu parhaiten ylimmäksi toimielimeksi sellaiselle kuntayhtymälle, jonka tehtäväalue on rajattu, palvelutuotannon tehokkuus on tärkeää ja jossa kunnan omistajavallan käyttö korostuu. Tällaisia kuntayhtymiä ovat ne, joissa keskiössä ovat esimerkiksi tekniset ja taloudelliset kysymykset. Yhtymäkokousta pidetään järjestelmänä, jossa jäsenkunnan ohjausvalta toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla.²⁰⁶

Yhtymävaltuusto on pysyvä ja siihen sovelletaan kuntalain kunnanvaltuustoa koskevia säännöksiä. Yhtymäkokous ja yhtymävaltuusto eroavat toiminnallisesti toisistaan lähinnä niin, että yhtymäkokousedustajat voidaan valita kuhunkin kokoukseen erikseen, mutta yhtymävaltuutetut valitaan perussopimuksessa sovituksi toimikaudeksi. Kunnan edustajan yhtymävaltuustoon valitsee kunnanvaltuusto. Valtuustotyyppinen toimielin soveltuu parhaiten laaja-alaisiin kuntayhtymiin, joiden toiminnassa korostuu yhteiskuntapoliittinen harkinta ja päätöksenteko. Tällaisia kuntayhtymiä ovat esimerkiksi maakuntien liitot. Näillä kuntayhtymillä voi olla paljonkin jäsenkuntia ja laaja toimialue, joten päätöksenteon kansanvaltaisuuden vahvistamisella olisi suurta merkitystä.²⁰⁷

Kuntalain 10a luvussa säädetään kunnallisista liikelaitoksista. Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Kunnan perustamasta liikelaitoksesta käytetään nimitystä kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän perustamasta kuntayhtymän liikelaitos. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä.

Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan ne kuuluvat osaksi kunnan tai kuntayhtymän organisaatiota. Liikelaitoskuntayhtymä taas on itsenäinen

²⁰⁵ HE 192/1994 vp, s. 119–120; Harjula & Prättälä 2012, s. 651–653, 658.

²⁰⁶ HE 192/1994 vp, s. 119–120; Heuru 2003, s. 445.

²⁰⁷ HE 192/1994 vp, s. 119–120; Heuru 2003, s. 445; Harjula & Prättälä 2012, s. 651, 654–655.

oikeushenkilö. Kunnallisiin liikelaitoksiin sovelletaan kuntalakia, ja niiden toimintaa ohjaavat hyvän hallinnon periaatteet. Liikelaitos voidaan perustaa liiketoimintaa tai tehtävää varten, jotka hoidetaan liikeloudellisten periaatteiden mukaisesti. Liikelaitokselle annettavan tehtävän tulee kuitenkin kuulua kuntalain 2 §:n mukaiseen toimialaan. Liiketoiminnallisten periaatteiden mukaan liikelaitoksen tulee rahoittaa toimintansa ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella, vaikka ei olekaan kyse varsinaisesta liiketoiminnasta. Liikelaitos on siis mahdollista perustaa hoitamaan myös kunnan peruspalveluja. Tällöin tulot voivat olla asiakasmaksuja tai korvauksia jäsen- tai sopimuskunnilta. Liikelaitokset voivat tuottaa palveluja kunnan sisäisessä toiminnassa tai kuntien yhteistoiminnassa toisille kunnille.²⁰⁸

Kunnan liikelaitokset eivät tosin myöskään ole kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmattomia. Ryynänen on esittänyt, että liikelaitostuminen on yhtenä syynä päätösvallan siirtymiselle luottamuselimiltä viranhaltijoille, ja tätä kautta uhkana on paikallisen politiikan ja demokratian heikkeneminen. Liikelaitosten myötä paikallishallinto alistetaan entistä enemmän liikeloudellisiin arvoihin perustuvaksi hallinnoksi, jossa korostuu asiantuntijoiden rooli.²⁰⁹ Kuntien monipuolistaessa toimintatapojaan ei saisi syntyä kuntalaisille kuvaa, että heidän näkemyksellään ja äänestämislänsellä ei ole vaikutusta kunnan toimintaan²¹⁰.

Heuru taas on huolissaan niin valtion kuin kuntienkin toiminnan yksityistämisestä ja liikelaitostamisesta, koska tämän kehityksen seurauksena voi olla yhteiskunnallisen vastuun kadottaminen. Perimmäisenä kysymyksenä kuntien toiminnan kokonaisuudessa on Heurun näkemyksen mukaan kuitenkin hyvinvointivaltion säilyminen ja sen kehittäminen. On yksimielisyys siitä, että hyvinvointivaltio halutaan säilyttää, mutta samaan aikaan siihen ja sen toimintaan sovitetaan perinteisesti sille täysin vieraita elementtejä. Heurun näkemyksen mukaan näiden kahden erilaisen periaatteen yhteensovittaminen ei voi onnistua, ainakaan ongelmitta.²¹¹

Merkittävimpiä lakisääteisiä kuntayhtymiä ovat maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit, ja erityishuoltopiirit. Jokaisella kunnalla on velvollisuus kuulua tällaiseen kuntayhtymään. Erikoissairaanhoitolaki (1062/1989 myöhemmine muutoksineen) jakaa Suomen erikoissairaanhoidon järjestämistä varten 20 sairaanhoitopiiriin, joiden alueella ovat kunnat

²⁰⁸ Harjula & Prättälä 2012, s. 686–687.

²⁰⁹ Ryynänen 1998, s. 43.

²¹⁰ Ryynänen 1998, s. 61.

²¹¹ Heuru 2001, s. 46–47.

ovat velvoitettu kuulumaan kyseisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymään. Lakimääräisiä yhteistoimintatarpeita aiheutuu myös kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977). Lain mukaan Suomi on jaettu erityishuoltopiireihin, joiden jako vastaa sairaanhoitopiirien ohella myös maakuntajakoa. Lisäksi pääkaupunkiseudun kuntien on järjestettävä alueen jätehuoltoon ja joukkoliikenteeseen liittyvät tehtävät kuntayhtymässä (laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 829/2009).

3.3.3 Esimerkkinä maakuntien liitot

Kuntien alueellisen yhteistyön kehittäminen muodostui 1990-luvun aikana julkisen hallinnon yhdeksi strategiaksi. Valtio pyrki edistämään kuntien välistä yhteistyötä ja vapaaehtoisia kuntaliitoksia sekä muita sellaisia toimia, jotka edesauttoivat laadukkaiden ja tasavertaisten kunnallisten peruspalvelujen turvaamisen taloudellisemmin. Kuntia kannustettiin yhteistyöhön muun muassa uuden kuntalain kuntayhtymää koskevilla, sekä muilla entistä joustavimmilla yhteistoimintaa koskevilla säädöksillä.²¹² Vaikka maakunnat olivat olleet jo pitkään kuntien yhteistoiminnan keskeinen perusta, lainsäädäntö ei tuntenut maakuntia ennen vuonna 1998 voimaan astunutta maakuntajakolakiä (1159/1997)²¹³.

Kunnat ovat velvollisia kuulumaan maakunnan liittoihin, joista sääntelee nimenomainen maakuntajakolaki. Lain mukaan maa jaetaan alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maakuntiin. Valtioneuvosto päättää maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet asianomaisia maakunnan liittoja ja kuntia kuultuaan. Maakunnat poikkeavat toisistaan sekä pinta-aloiltaan että asukasluvuiltaan. Suomi on jaettu yhteensä 18 maakuntaan, joiden lisäksi Ahvenenmaa muodostaa oman maakuntansa. Maakunnan liitto on alueensa lakisääteinen kuntayhtymä, jossa jokaisen kunnan on oltava jäsenenä.²¹⁴

Alueiden kehittäminen ja maakuntakaavoitus ovat maakuntien liittojen lakisääteiset päätehtävät. Maakuntien liitot toimivat alueiden kehittämisestä annetun lain (7/2014) mukaisina aluekehitysviranomaisina. Liitto vastaa maakunnassa yleisestä aluepoliittisesta suunnittelusta ja ohjelmista sekä huolehtii osaltaan ohjelmien toteutuksesta. Näihin tehtäviin kuuluu muun muassa maakuntasuunnitelman laadinta, maakunnan liikenneverkkorakenteen ja

²¹² Laamanen 2005, s. 5–6

²¹³ Heuru ym. 2011, s. 93.

²¹⁴ Suomen Kuntaliiton verkkosivut:, kunnat ja kuntayhtymät, maakuntien liitot.

muun infrastruktuurin kehittäminen sekä elinkeinoelämän rakenteiden kehittäminen yritysten ja työpaikkojen luomiseksi. Maakuntien liitot osallistuvat myös EU-hankkeiden rahoituspäätösten suunnitteluun ja niiden täytäntöönpanoon.²¹⁵ Maakuntakaavoitus taas perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999). Maakuntakaavasta ilmenee alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä aluevaraukset maakunnan kehittämisen kannalta. Maakuntakaava ohjaa liiton jäsenkuntien omaa ja tarkempaa kaavoitusta (yleis-, asema- ja rantakaavat) sekä valtion viranomaisten alueidenkäytön suunnittelua ja toteutusta, esimerkiksi liikenneverkon ja infrastruktuurin osalta.²¹⁶

Lakisääteisten tehtävien lisäksi maakunnilla on monia vapaaehtoisia tehtäviä, jotka painottuvat kunkin alueen omiin erikoistarpeisiin. Vapaaehtoisia tehtäviä ovat esimerkiksi elinkeinoelämän ja matkailun edistäminen, maakunnallisen kulttuuritoiminnan, koulutuksen ja kotiseututyön kehittäminen sekä maakunnan markkinointi. Maakunta toimii myös alueensa edunvalvojana. Edunvalvontaan kuuluu maakunnan yleisen tilan ja kehityksen seuranta sekä maakunnan näkökulmien esiintuominen niin kansallisissa kuin EU:n toimielimissä.²¹⁷ Jäsenkunnat rahoittavat pääosin liittojen toiminnan. Liitot ovat saaneet lähinnä alueiden elinkeinotoiminnan omaehtoiseen kehittämiseen valtion talousarviossa osoitetun maakunnan kehittämisrahan, mutta tämä rahoitusmuoto on hiljalleen pienentynyt ja vuoden 2015 talousarvioon sitä ei enää sisällytetty lainkaan.²¹⁸

Maakunnan liiton ylintä päätösvaltaa käyttää maakuntavaltuusto. Jäsenkunnista valitaan edustajat valtuustoon neljän vuoden pituiselle vaalikaudelle. Jäsenkunnan edustajien lukumäärä määrittyy kunnan asukasluvun perusteella. Kuntalain 86a §:n mukaan maakunnan ylimmän päättävän toimeenpanon jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja ja kokoonpanon on vastattava koko maakunnan poliittisten ryhmien ääniosuuksia. Maakunnan liiton asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa maakuntavaltuuston valitsema alueen poliittisia suhteita edustava hallitus. Esimerkiksi Pirkanmaan liittoon kuuluu yhteensä 22 kuntaa. Maakuntavaltuusto käyttää liitossa ylintä päätösvaltaa ja se koostuu 59 jäsenestä.²¹⁹

²¹⁵ Suomen Kuntaliiton verkkosivut: kunnat ja kuntayhtymät, maakuntien liitot.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Anttiroiko ym. 2007, s. 284.

²¹⁸ Suomen Kuntaliiton verkkosivut: kunnat ja kuntayhtymät, maakunnan liitot.

²¹⁹ Ibid.

Maakuntien toiminnan ohjaus perustuu näin ollen kunnalliseen demokratiaan, sillä maakuntien liittojen päättävien elinten luottamushenkilöt ovat jäsenkuntien valtuutettuja. Sen sijaan arvostelun kohteeksi on joutunut maakuntajako, joka on nähty vain valtioneuvoston päättämäksi hallinnolliseksi jaotukseksi. Monet alueiden tosiasialliseen muodostumiseen vaikuttaneet tekijät, kuten maakunnan yhteinen kulttuurihistoria ja yhteistyöperinteet, eivät Heurun ja kumppaneiden näkemyksen perusteella vaikuta laissa tarkoitettuun maakuntajaon määrittämiseen. Myöskään maakuntiin kuuluvilla kunnilla ei ole lakiin perustuvaa mahdollisuutta vaikuttaa maakuntajakoon.²²⁰

3.4 Julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset sopimusmuodot

Kuntalaissa säädetään kuntien välisestä julkisoikeudellisesta yhteistyöstä ja kuntalain yhteistoimintasäännöksissä sopimuksella tarkoitetaan julkisoikeudellista sopimusta. Kunnat voivat harjoittaa yhteistyötä myös yksityisoikeudellisessa muodossa. Kunnalle laissa säädettyjä tehtäviä ja niihin liittyvää päätösvallan käyttöä ei voida kuitenkaan hoitaa yhteistyössä yksityisoikeudellisessa muodossa, vaan palvelut on järjestettävä kuntalain ja mahdollisten erityisäännösten mukaisesti.²²¹

Julkisoikeudellisesta yhteistyöstä on näin ollen kysymys, kun kunnat toimivat kuntayhtymissä tai solmivat keskenään sopimuksia viranomaistehtävien tai lakisääteisten palvelujen tuottamisesta. Yksityisoikeudellista yhteistyöstä taas on kyse esimerkiksi silloin, kun kunnat ostavat toisiltaan muita palveluja tai tavaroita. Myös yksityisten toimijoiden kanssa voidaan harjoittaa sekä julkisoikeudellista että yksityisoikeudellista yhteistyötä.²²²

Julkisoikeudellinen sopimus on hallintosopimus, jossa on kysymys julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta. Hallintosopimuksella syntyy sopimussuhde, jonka tarkoituksena on julkisten tehtävien hoitaminen, julkisten palvelujen tuottaminen tai julkisen vallan käyttäminen. Julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia hallintosopimuksia ovat muun muassa myös kuntien ja palvelujen tuottajien, kuten kuntien, kuntayhtymien tai yksityisten palvelujen tuottajien, väliset sopimukset.²²³

²²⁰ Heuru ym. 2011, s. 94.

²²¹ Harjula & Prättälä 2012, s. 630.

²²² Anttiroiko ym. 2007, s. 206.

²²³ Laakso ym. 2006, s. 95–96, 98.

Hallintosopimusten yhteydessä sovelletaan sopimustoimivallan käytön ja sopimusmenettelyn osalta hallintolakia (434/2003). Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolain 3 §:n mukaan hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintolain tarkoittaman hallintosopimuksena ei pidetä yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemistä. Tällaisia yksityisoikeudellisia sopimuksia ovat esimerkiksi työsopimus ja vuokrasopimus.²²⁴

Kunnat ovat osa julkista hallintoa, joten niihin kohdistuvat perustuslain säännökset, jotka koskevat hallintoa, viranomaisia ja hallintotehtävien hoitamista. Hyvään hallintoon liitetään vahvasti oikeusturvan käsite ja nämä kaksi käsitettä on liitetty yhteen myös perustuslain oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeita koskevassa 21.2 §:ssä sekä säännöstä konkretisoivassa hallintolain 1 §:ssä. Hyvän hallinnon vaatimukset koskevat hallintoasioiden käsittelymenettelyä ja hallintotoiminnan avoimuutta. Oikeusturvan takeet taas tulevat sovellettaviksi, jos hallintoelin on toiminut lainvastaisesti tai muuten hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti.²²⁵

Hallintolain 2 luvussa säädetään viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon periaatteista. Luvun hyvän hallinnon periaatteiden luettelo ei ole tyhjentävä, vaan sen tarkoituksena on asettaa viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset.²²⁶

²²⁷ Luvussa on säännökset hallinnon oikeusperiaatteista, palveluperiaatteesta, neuvonnasta, hyvästä kielenkäytöstä sekä viranomaisten yhteistyöstä. Keskeisimpiä hallintotoimintaa ja harkintaa ohjaavia hallinnon oikeusperiaatteita taas ovat hallinnon lainalaisuuden periaate, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate. Osa näistä periaatteista voidaan johtaa suoraa perustuslaista, jonka 1 § sisältää hallinnon lainalaisuuden periaatteen ja 6 § yhdenvertaisuusperiaatteen. Hyvän hallinnon periaatteet ovat pitkälti muotoutuneet

²²⁴ Niemivuo ym. 2010, s. 96.

²²⁵ Mäenpää 2002, s. 2–3; Mäenpää 2013, s. 1075; Vääänen 2011, s. 72–73.

²²⁶ HE 72/2002 vp, s. 33, 54.

²²⁷ Hyvä hallinto nähdään käsitteenä avoimeksi, eikä siihen kuuluvia periaatteita edes voida tyhjentävästi määritellä. Ks. esim. Vääänen 2011, s. 72.

suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa ja lopulta ne ovat tulleet osaksi arkipäivää hallintotuomioistuinten lainkäytössä.²²⁸

Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden noudattaminen voidaan nähdä kuuluvan yleisiin virkavelvollisuuksiin²²⁹ ja periaatteiden vastaiseen toimintaan voidaan kiinnittää huomiota erityisesti muutoksenhaun yhteydessä myös itsenäisenä valitusperusteena. Periaatteiden soveltamisalaa pidetään kuitenkin oikeusääntöjä laajempana, koska ne koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa sen muodosta ja sisällöstä riippumatta. Siten ne ulottuvat myös sellaiseen julkishallinnon toimintaan, jota oikeusnormit eivät välittömästi tai ainakaan riittävästi sääntele. Oikeusnormeihin verrattuna yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet eivät perusta hallinnollista toimivaltaa, vaan toimivat lähinnä harkintavallan rajoitusperiaatteina.²³⁰

Hallintolain 3.2 §:n mukaan hallintosopimusta tehdessä tulee noudattaa hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla on myös turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sopimusasia koskee. Säännös on jätetty melko avoimeksi, mutta hallituksen esityksessä otetaan kantaa tulkintaan. Esityksen mukaan henkilöiden oikeussuojan ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen koskee ensisijaisesti hallintosopimuksen valmistelua. Hallintolain yksittäisten säännösten soveltaminen valmistelussa määräytyisi taas tapauskohtaisesti hallintosopimuksen laadun ja vaikutusten mukaisesti.²³¹ Sopimusmenettelyssä on joka tapauksessa huolehdittava oikeusturvan riittävästä toteutumisesta. Hallintovaliokunnan huomion mukaan hallintosopimuksen vaikutusalaan kuuluva henkilöpiiri on määriteltävä tapauskohtaisesti, tässä suhteessa kuntaa voidaan pitää yhtenä yhtenäisenä oikeushenkilönä²³².

Hallintolakia sovelletaan siis kunnallisiin viranomaisiin, joita ovat kuntien viranomaisten lisäksi myös kuntayhtymien viranomaiset ja toimielimet. Myös maakunnan liitot ovat kunnallisia viranomaisia. Enimmäkseen kunnallisia viranomaisia ovat monijäseniset toimielimet, kuten valtuusto, hallitus ja lautakunta. Myös yksittäinen viranhaltija, kuten rakennustarkastaja, on kunnallinen viranomainen, jos hänellä on itsenäistä toimivaltaa. Hallintolakia sovelletaan myös kunnan tai kuntayhtymän ylläpitämiin liikelaitoksiin. Sen sijaa

²²⁸ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, s. 119–120.

²²⁹ Niemivuo ym. 2010, s. 121.

²³⁰ Mäenpää 2000, s. 204.

²³¹ HE 72/2002 vp, s. 51.

²³² HaVM 29/2002 vp, s. 6.

hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt, joissa kunnat ovat osakkaina. Myös Suomen Kuntaliitto on yksityisoikeudellinen järjestö, johon ei sovelleta hallintolakia.²³³

Yksityisoikeudellisia sopimuksia kunnat voivat tehdä keskenään yleisen toimialansa rajoissa. Kunnat voivat esimerkiksi perustaa yhdessä osakeyhtiön, mutta tällöin yhtiön perustaminen ja sen toimintaan osallistuminen on täytettävä kuntalaisten yhteisen edun mukaiset vaatimukset.²³⁴ Osakeyhtiöiden toimintaa ja hallintoa säätelee osakeyhtiölaki, mutta valittaessa kunnan edustajia yhtiön hallintoon tulee sovellettavaksi kuntalaki. Osakeyhtiöt ovat kunnan määräysvallan alaisia, eikä niitä perusteta puhtaasti ansaintatarkoituksella. Kunnan toimintoja yhtiöitetään tavallisesti siitä syystä, että toimintaa ei katsota voitavan järjestää riittävän joustavasti kunnallisena toimintana. Kunnat voivat hoitaa esimerkiksi alue- ja elinkeinojen kehitystehtäviä osakeyhtiön puitteissa. Osakeyhtiössä voi olla osakkaana myös elinkeinoelämän toimijoita.²³⁵

Yksityisoikeudelliseen sopimukseen ei liity julkisoikeudellista elementtiä ja se nojaa vielä vahvemmin sopimusvapauden periaatteelle. Myöskään hallintolain säännökset eivät koske yksityisoikeudellisia sopimuksia. Yksityisoikeudellinen oikeustoimi voi olla esimerkiksi kunnan solmima työsuhde tai vuokrasopimus kunnan ja yksityisen kiinteistönomistajan välillä, sopimus on tällöin yksityisoikeudellinen, vaikka toisena sopijaosapuolena onkin julkisyhteisö.²³⁶ Voidaan siis sanoa, että sopimus on yksityisoikeudellinen, kun se koskee sellaisten tehtävien hoitoa, jotka voisivat tulla myös yksityisten yhteisöjen kesken kysymykseen²³⁷.

Rajanveto julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen yhteistyön välille on monessa tapauksessa vaikeata. Julkisen hallinnon alalle kuuluvasta tehtävästä, esimerkiksi lasten päivähoidosta, saatetaan huolehtia yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella. Näiden kahden sopimustyyppin erottamisella on merkitystä sen vuoksi, että sopimusriitojen ratkaisutavat poikkeavat näissä toisistaan. Julkisoikeudellisia sopimuksia koskevat riidat ovat

²³³ Niemivuo ym. 2010, s. 107–108.

²³⁴ Harjula & Prättälä 2012, s. 630.

²³⁵ Laamanen 2005, s. 42.

²³⁶ Laakso ym. 2006, s. 95–96, 98.

²³⁷ Hannus ym. 2009, s. 451.

hallinto-oikeudessa käsiteltäviä hallintoriitoja ja yksityisoikeudellisia sopimuksia koskevat riidat ratkaistaan normaalisti käräjäoikeudessa.²³⁸

²³⁸ Harjula & Prättälä 2012, s. 631.

4 Kunnallisen itsehallinnon toteutuminen kuntien välisessä yhteistyössä

4.1 Kunnallinen itsehallinto demokratian toteuttajana

4.1.1 Demokratiaperiaatteen oikeudellinen perusta

Demokratia on yksi valtiosääntöoikeuteen kuuluvista keskeisistä periaatteista.²³⁹ Demokratia ymmärretään Suomessa kansanvaltana, joka turvaa kansan tahdon toteutumisen. Demokratia määrittelee vallan ja vastuun kysymykset päätöksenteossa korostaen myös yksilöiden välistä tasa-arvoa ja yksilöiden vähimmäistarpeiden toteuttamista.²⁴⁰ Tämä tulkinta sisältää sekä muodollisen kansanvallan vaalioikeuden käyttämisen että laajemmin kansan tahdonilmaukset ja niihin reagoinnin²⁴¹.

Perustuslain 2 §:ssä todetaan kansanvaltaisuuden periaate.

”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

Säännös osoittaa, että Suomen valtiojärjestys perustuu olennaisesti edustuksellisen demokratian periaatteelle. Tähän liitetään ensisijaisesti kansalaisten välittömällä vaaleilla valitseman eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, kuten myös julkisen vallan käytön perustuminen viime kädessä eduskunnan säätämiin lakeihin.²⁴² Kunnallinen itsehallinto taas nähdään tärkeänä demokratian toteuttajana²⁴³.

Perustuslain 2.2 §:llä on yhteys perustuslain 14.3 ja 20.2 §:ien perusoikeussäännöksiin, jotka koskevat julkisen vallan tehtävää edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Tätä kaksinkertaista sääntelyä on perusteltu osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien

²³⁹ Jyräki 2000, s. 104.

²⁴⁰ Sipponen 2000, s. 227.

²⁴¹ Harisalo ym. 2007, s. 94.

²⁴² Heuru 2002, s. 108.

²⁴³ HE /1998 vp, s. 74.

tärkeällä merkityksellä kansanvaltaisuuden kannalta. Lain esitöiden mukaan säännöksellä viitataan yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Näin ollen ”se kattaa esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin”.²⁴⁴

Perustuslain 14 §:ssä säädetään kansalaisten vaali- ja osallistumisoikeuksista. Säännöksen 3 momentin mukaan ”jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla”. Säännöksessä säädetään myös oikeudesta äänestää valtiollisissa ja Euroopan unionin parlamenttivaaleissa. Säännöksessä todetaan myös, että ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Myös perustuslain 20.2 §:ssä velvoitetaan julkista valtaa turvaamaan jokaiselle mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kunnallisella äänioikeudella on näin ollen perustuslain 14 §:n mukaisesti perustuslainsuoja. Vaalikelpoisuutta, eli oikeutta asettua ehdokkaaksi kunnallisissa vaaleissa, ei kuitenkaan ole säädetty suoraan perusoikeudeksi. Tällä ei kuitenkaan nähdä olevan suurta merkitystä, koska vaalikelpoisuudesta kunnallisissa vaaleissa säännellään kuntalaissa. Perustuslain ei myöskään nähdä vahvistavan oikeutta sitovaan kansanäänestykseen. Saraviidan mukaan kansanäänestyksen sitovuudesta tuskin pystytään säätämään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska perustuslain kansanvaltaisuussäännös (2 §) perustuu edustuksellisen demokratian periaatteelle. Perustuslain 121 § vahvistaa myös kunnan asukkaiden itsehallinnon, muttei säädä kunnallisen päätöksenteon toteuttamismuodoksi edustuksellista päätöksentekojärjestelmää. Tosin, jos otetaan huomioon perustuslain 20.2 §:n julkisen vallan velvoite turvata kansalaisten vaikutusmahdollisuudet elinympäristössään, voi tällöin kokonaisarvio muuttua. Perustuslain 14.2 §:n lakiviittauksen mukaan lailla voidaan säätää osallistumisesta kuntien hallintoon. Tähän voidaan esimerkiksi nähdä sisältyvän kuntalaisen aloiteoikeus kunnan hallintoa koskevissa asioissa²⁴⁵. Perustuslain 14.3 §:n

²⁴⁴ HE 1/1998 vp, s. 74.

²⁴⁵ HE 309/1993 vp, s. 62.

julkiselle vallalle kohdistetun toimeksiannon voidaan taas nähdä sisältävän erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittämistä ja esimerkiksi kansalaisaloitteen käyttöönottoa²⁴⁶.²⁴⁷

Myös muualle lainsäädäntöön on otettu säännöksiä, joilla halutaan turvata kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) keskeisimmiksi tavoitteiksi mainittiin kaavoitusmenettelyn kehittäminen entistä vuorovaikutteisemmaksi. Kaavoitusmenettelyä koskevat säännökset korostavat kaikkien niiden osallisuutta kaavoitusprosessissa, joiden elinoloihin kaava saattaa olennaisesti vaikuttaa. Asukkaiden osallistumismahdollisuuksia voidaan nähdä tukevan myös kaavajärjestelmän pyrkimys kaavatasojen selkeämpään tehtäväjakoon. Tällä mahdollistetaan keskustelua kaikilla kaavatasoilla (maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava) niistä kysymyksistä, jotka sillä tasolla ratkaistaan. Vuorovaikutuksen muodot suunnitellaan jokaisen kaavahankkeen käynnistyessä laadittavassa osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Laki ei tosin sisällä kovin yksityiskohtaisia säännöksiä osallistumisen järjestämisestä noudatettavista menettelytavoista, kuten ei myöskään kaikkia tilanteita koskevaa vähimmäistasoa. Säännökset pikemminkin osoittavat eri tilanteissa käytettävissä olevat vaihtoehtoiset menettelytavat, joilla lain velvoite riittävästä vuorovaikutuksesta voidaan erilaisissa kaavahankkeissa täyttää. Tällöin esimerkiksi kaavan valmistelun laillisuuden arvioinnissa korostetaan sitä, ovatko menettelytavat kokonaisuudessaan toteuttaneet lain vaatimuksen osallisten riittävästä mahdollisuudesta osallistua kaavan valmisteluun ja lausua mielipiteensä kaavoituksesta.²⁴⁸

4.1.2 Edustuksellinen ja suora demokratia kunnassa

Kunnan asukkaiden itsehallinto kuuluu kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin. Perustuslain esitöissä todetaankin, että ”olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla”.²⁴⁹ Tämä lähtökohta on vahvistettu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Kunnallishallinnossa demokratialla tarkoitetaan kuntalaisten oikeutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon²⁵⁰. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnan asukkaiden itsehallinto liittyy perustuslaissa

²⁴⁶ HE 309/1993 vp, s. 62.

²⁴⁷ Saraviita 2011, s. 221–224.

²⁴⁸ HE 101/1998 vp, s. 83; Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta 2006, s. 305–306.

²⁴⁹ HE 1/1998 vp, s. 74.

²⁵⁰ HE 192/1994 vp, s. 4.

ilmaistuun kansanvaltaisuusperiaatteeseen, joka kunnallisen itsehallinnon osalta tarkoittaa ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta²⁵¹. Kunnan keskeisen päätösvalan tulee kuulua kansanvaltaisesti valitulle toimielimelle ja luottamushenkilöillä tulee olla määrävä asema kunnan päätöksenteossa²⁵². Kunnan päätöksentekoon ja hallinnon järjestämiseen liittyviä periaatteita ovat päätöksentekijöiden vaaleilla valinnan lisäksi hallinnon julkisuus sekä perusoikeudet, jotka luovat asukkaille edellytyksen osallistua kunnallishallintoon²⁵³.

Kansanvallan periaate korostaa näin ollen kunnan asukkaan oikeuksia osallistua kunnan hallintoon ja lainsäätäjän velvollisuuksia huolehtia tätä koskevista järjestelyistä. Säännökset asettavat myös kunnille itselleen velvollisuuden pitää huolta asukkaidensa osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista. Kunnat voivat osana julkista valtaa määritellä yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Tällaisen julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:ään sisältyvän oikeusvaltioperiaatteen mukaan perustua lakiin. Lisäksi ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”.²⁵⁴

Kunnat voidaan Harisalon ja kumppaneiden mukaan nähdä yleisesti demokraattisempina instituutioina kuin valtiota. Kunnilla kansalaisilla on lähempi ja välittömämpi suhde luottamushenkilöihin, virkamiehiin ja kokonaisuudessaan kunnan päätöksentekoon kuin valtionhallinnossa. Valtionhallinnossa äänestäminen on tavanomaisin vaikuttamiskeino, kun taas kunnissa äänestämisen lisäksi on useampia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa.²⁵⁵

Myös Heuru kirjoittaa kunnallisen ja valtiollisen demokratian erosta. Vaikka kunnallinen demokratia on nähty usein lähinnä edustuksellisenä, asettaa kunnan hallinnon perustuminen kunnalliseen itsehallintoon sille kuitenkin eräitä edellytyksiä. Kunnallista demokratiaa ei voida nähdä samanlaisena kuin valtiollista demokratiaa, joka toteutuu lähinnä kansalaisten äänestys-oikeuden, sananvapauden ja muiden perusoikeuksien kautta. Kunnallisessa demokratiassa keskiössä ovat kunnan asukkaat, tällöin kunnallishallinnon tulee olla avointa ja

²⁵¹ PeVL 23/2001 vp.

²⁵² PeVL 42/1996 vp.

²⁵³ HE 192/1994 vp, s. 4.

²⁵⁴ Harjula & Prättälä 2012, s. 32–33.

²⁵⁵ Harisalo ym. 2007, s. 86.

helposti lähestyttävää. Avoimuuden tulee taata kunnan asukkaille mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa sekä tiedonsaannin vireillä olevista asioista, päätöksistä ja niiden seurauksista.²⁵⁶

Edustuksellinen demokratia on ollut tärkeä periaate kunnallishallinnossa. Sillä voidaan nähdä olevan tärkeä vakiintunut ulottuvuutensa, joka sisältyy kansan valitsemien edustuselinten asemaan ja toimivaltaan. Tähän on liittynyt valtuuston korostunut asema toimielimenä, joka välittää kuntalaisten tahdon kunnan hallintoon.²⁵⁷ Rynänen myös muistuttaa, että luottamushenkilöjärjestelmän kautta päätöksentekijät tekevät yleisen edun mukaisia päätöksiä, jolloin keskenään ristiriitaiset intressit ohjaavat kunnan päätöksentekoa kohti moniarvoisuutta²⁵⁸.

Edustuksellinen demokratia kuitenkin edellyttää, että valtuustolla on aidosti vahva vaikutusmahdollisuus kunnan toimintoihin. Kuntalaisten on voitava luottaa siihen, että kunnallisvaaleissa valitut luottamushenkilöt ovat keskeisessä roolissa kunnan asioista päätettäessä. Demokratian toteutumisen kannalta on siis olennaista merkitystä sillä, kuinka laaja toimivalta vaaleilla valitulla edustuselimellä on. Jos edustuselimen toimivalta on kovin suppea, ei Jyrängin mukaan esimerkiksi yleisellä äänioikeudellakaan ole tällöin kovin suurta merkitystä. Tosin ilman yleistä äänioikeutta ei voida myöskään puhua toimielimen vaikutusten demokraattisuudesta.²⁵⁹ Edustuksellista demokratiaa voidaan kuitenkin pitää loukkaamattomana, koska kunnallinen järjestelmä perustuu valtuuston päätösvallan ensisijaisuudelle. Valtuusto itse päättää esimerkiksi siitä, milloin asia viedään kunnalliseen kansanäänestykseen, jonka tulos on sekin vain neuvoa-antava.²⁶⁰

Kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutuminen edellyttää kunnan hallinnon järjestämistä niin, että se toimii kunnallisen demokratian puitteissa. Kuntien tehtävänä on omilla päätöksillään huolehtia etenkin luottamushenkilöhallinnon keskeisestä asemasta sekä kunnallisen demokratian toimivuudesta päätöksenteossa ja sen valmistelussa.²⁶¹ Demokratian toteutuminen perustuu myös siihen, että kansalaiset ovat samanaikaisesti sekä päätöksenteon kohteena että palveluja tuottavien organisaatioiden kontrolloijina. Suomessa kunnat ovat taanneet järjestelmän toimivuuden melko hyvin, sillä erityisesti pienen kuntakoon on katsottu

²⁵⁶ Heuru 2003, s. 48–49.

²⁵⁷ HE 192/1994 vp, s. 4.

²⁵⁸ Rynänen 2006, s. 76.

²⁵⁹ Jyräki 2003, s. 111.

²⁶⁰ Heuru ym. 2011, s. 63.

²⁶¹ Mäenpää 2013, s. 1100.

edistävän hallinnon tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä. Demokratiaperiaatteen mukaisesti mukaan toimiminen voi kuitenkin olla hankalaa erityisesti päätösten toimeenpanovaiheessa. Kunnan asukkaiden ilmaisema tahto voi jäädä toisarvoiseksi, kun päätöksiä toteutetaan niukoin taloudellisin resurssein.²⁶²

Vaikka edustuksellinen demokratia onkin kunnallishallinnon perusta, se ei silti sulje pois kuntalaisten suoraa osallistumista. Kuten perustuslain 2.2 §:ssä todetaan, kansanvaltaan sisältyy myös yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa²⁶³ yhteiskuntaan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännös ilmaisee myös sen periaatteen, että yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen eivät voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua ainoastaan mahdollisuuteen äänestää vaaleissa²⁶⁴. Demokratian toteutumismahdollisuuksista on viime aikoina keskusteltu yhä enemmän ja suorien osallistumisoikeuksien vahvistamista onkin korostettu. Osallistuvassa demokratiassa kiinnitetään huomiota kansalaisten sitoutumiseen päätösten valmisteluun, varsinaiseen päätöksentekoon kuin päätösten toimeenpanoonkin. Osallistuvan demokratian oletetaan tuottavan vahvan legitimitetin sekä menettelytavalle että demokraattisen prosessin lopputulokselle. Osallistuvaa demokratiaa on kutsuttu myös ohjaavaksi demokratiaksi, sillä osallistumisen kautta saadulla legitimitetillä julkinen valta voi ohjata yhteiskunnan kehitystä ohjelmiensa avulla.²⁶⁵

Kuntalain 4 luvussa säädetään laajasti kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Edustuksellista demokratiaa voidaan täydentää muun muassa kuntalaisaloitteiden, kunnallisen kansanäänestyksen, mielipidetiedustelujen ja palvelujen asiakaspalautejärjestelmien kautta. Lain 27 §:n mukaan ”valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjiä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan”. Kuntalaisilla on myös oikeus saada tietoa kunnassa vireillä olevista asioista, suunnitelmista, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksesta. Kunnallisessa demokratiassa on lähtökohtana kunnan asukkaat ja demokratiassa on oltava näin ollen kyse myös muustakin

²⁶² Harisalo ym. 2007, s. 95.

²⁶³ Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ei nähdä tarkoittavan samaa asiaa. Osallistumismahdollisuus on olemassa esimerkiksi silloin, kun yksilöllä on mahdollisuus tulla valituksi edustuksellista demokratiaa toteuttavan toimielimen jäseneksi. Vaikutusmahdollisuudella taas tarkoitetaan sitä, kun yksilöllä on mahdollisuus vaikuttaa vaaleissa äänestämällä ja saada mielipiteensä tai vaatimuksensa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Tämä voi tapahtua osallistumisen kautta, mutta sen tulee olla mahdollista myös osallistumisesta riippumatta. Heuru 2002, s. 108.

²⁶⁴ HE 1/1998 vp, s. 74.

²⁶⁵ Setälä 2003, s. 12–14.

kuin kunnallisvaaleissa äänestämisestä. Mahdollisuus kuntalaisten demokraattisten oikeuksien toteutumiselle muodostaa perustan koko kunnalliselle demokratialle. Kunnan asukkaiden suorien vaikutusmahdollisuuksien edistämistä ei voida myöskään nähdä uhkana luottamushenkilöiden vallalle ja vastuulle, vaan pikemminkin ne täydentävät edustuksellista demokratiaa.²⁶⁶

On myös hyvä muistaa, että demokraattisessa kunnallishallinnossa toimitaan kuntalaisten luottamuksen varassa. Kuntien on toimittava kuntalaisten hyväksi, mutta myös heidän kauttaan. Kunnallisen itsehallinnon perimmäisenä ideana on, että yhteiskunnallisia voimia hyödynnetään julkisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuntalaisten toimintaa ei siis tulisi nähdä julkisen vallankäytön häirintänä, vaan pikemminkin julkista valtaa vahvistavana voimana.²⁶⁷

Vaikka suoran demokratian keinoja käytettäisiin laajemminkin, ei niillä kuitenkaan voida poistaa valtuuston vastuuta. Suora demokratia nähdään lähtökohtaisesti vain täydentävän edustuksellista demokratiaa. Tasapainon löytäminen edustuksellisen ja suoran demokratian välille ei kuitenkaan aina ole yksinkertaista.²⁶⁸ On tärkeää pohtia edustuksellisen ja osallistuvan demokratian välistä keskinäistä suhdetta, sillä kansalaiset haluaisivat aiempaa enemmän suoria vaikutusmahdollisuuksia heitä koskeviin asioihin. Demokraattiset instituutiot, kuten poliittinen päätöksenteko, luovat kuitenkin yleiset puitteet sille, millaista demokratiaa toteutetaan.²⁶⁹ Näin ollen suorat osallistumismahdollisuudet ovat monesti riippuvaisia luottamuselinten ja virkamieshallinnon halusta ottaa suoria vaikutuskeinoja käyttöön²⁷⁰.

Kunnallisen itsehallinnon perusta on vastuuta ottava kansalainen. Itsehallinto nojaa vahvasti kansalaisten omavastaisuuteen eli asukkaiden valmiuteen ja halukkuuteen ottaa vastuuta omasta kotikunnastaan.²⁷¹ Kansalaisten kiinnostus edustuksellista demokratiaa kohtaan on vuosien varrella vähentynyt, mikä näkyy sekä kunnallisvaalien äänestysprosentin laskuna että asukkaiden haluttomuutena ryhtyä ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa²⁷². Äänestysaktiivisuus-

²⁶⁶ Heuru 2001, s. 48.

²⁶⁷ Rynänen 1998, s. 62.

²⁶⁸ Rynänen ja siinä käytetyt lähteet 1998, s. 49.

²⁶⁹ Harisalo ym. 2007, s. 104.

²⁷⁰ Heuru ym. 2011, s. 60.

²⁷¹ Salmikangas 2002, s. 21.

²⁷² Kohonen & Tiala 2002, s. 5, 7.

della ei Heurun mukaan kuitenkaan ole suurta merkitystä kunnallisen demokratian kokonaisuuden ja kunnan asukkaan kannalta. Ongelma on pikemminkin ehdokasasettelussa, sillä kunnallisvaaleihin on toisinaan vaikeaa saada ehdolle hyviä ja kuntalaisia kattavasti edustavia ehdokkaita.²⁷³ Demokraattisen järjestelmän heikkoutena voidaankin pitää sitä, että se vaatii kunnolla toimiakseen kansalaisten aktiivista osallistumista²⁷⁴.

Erityisesti suoran demokratian ongelmana voidaan nähdä yhteiskunnallisten ilmiöiden monimutkaistuminen, jolloin asioista ei pystytä muodostamaan yksinkertaisia ratkaisuvaihtoehtoja, esimerkiksi kyllä- tai ei-vaihtoehtoja. Lisäksi suoran demokratian toteutumisen esteenä on usein myös korkeat kustannukset. Kansalaisten suoraa osallistumista on rajoittanut myös suomalaisen demokratian edustuksellinen luonne, johon kuuluu olennaisesti päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden vaihtuminen vaalien kautta. Poliittisen osallistumisen voidaan nähdä myös ammatillistaneen päätöksentekoa kaikilla tasoilla, vaikka monipuolisten intressien välittyminen olisikin tehokkaampaa, jos päätöksentekoon osallistuminen voisi olla laajempaa ja mahdollisimman sivutoimista.²⁷⁵

Harisalon ja kumppaneiden näkemyksen mukaan demokratian toteutuminen riippuu viime kädessä työnjaosta ja toimintatavoista. Demokratian toteutuminen saattaa olla heikkoa silloin, kun luottamushenkilöt keskittyvät liiaksi toissijaisiin kysymyksiin olennaisempien ja periaatteellisempien asioiden jäädessä vähemmälle huomiolle. Toimintaympäristön muuttuessa ja monipuolistuessa poliittisilta päätöksentekijöiltä odotetaan yhä enemmän strategista kokonaisuuden hallitsemista sekä kykyä käsitellä tietoa poliittisessa päätöksenteossa. Hallinnon ja poliittisen päätöksenteon työnjaon osittainen hämärtyminen taas edellyttää keskustelua ja yhteistyötä virkamiesten ja luottamushenkilöiden sekä eri puolueiden kesken. Julkisen hallinnon tulee muutoinkin kehittää toimintatapoja, jotka turvaavat kansalaisten vaikutusmahdollisuudet myös tulevaisuudessa.²⁷⁶

²⁷³ Heuru 2001, s. 48.

²⁷⁴ Harisalo ym. 2007, s. 99.

²⁷⁵ Harisalo ym. 2007, s. 99–100.

²⁷⁶ Harisalo ym. 2007, s. 101.

4.2 Perustuslakivaliokunta kunnallisen itsehallinnon määrittäjänä

4.2.1 Perustuslakivaliokunnan rooli lakien ennakovalvonnassa

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli lakien perustuslainmukaisuuden ennakovalvonnassa (PL 74 §). Valiokunta koostuu, muiden eduskunnan valiokuntien mukaisesti, yksinomaan kansanedustajista. Valiokunta tosin kuulee ennen lausuntojen antamista myös eri alojen asiantuntijoita.²⁷⁷ Perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot koskevat lakiehdotusten sisällön suhdetta perustuslakiin ja tarkastelun kohteena on ennen muuta lakiehdotus eikä jo voimassaoleva laki. Valiokunta ei myöskään sovelta perustuslakia konkreettisiin tapauksiin vaan pikemminkin tarkastelee yleisellä tasolla lakiehdotuksen normeja perustuslakinormeihin. Jos lakiehdotus havaitaan säätämisvaiheessa perustuslainvastaiseksi, ensimmäisenä vaihtoehtona on muuttaa lakiehdotusta niin, että perustuslainvastaisuus poistuu. Mahdollisuutena on myös lakiehdotuksen hylkääminen tai perustuslain muuttaminen lakiehdotuksen mukaiseksi. Myös ihmisoikeussopimusten noudattamisen valvonta on säädetty valiokunnan tehtäväksi.²⁷⁸

Lähtökohtana on, että perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoilla on oltava vaikutusta niin lainsäädännössä kuin lainkäytön alalla. Perustuslain 74 §:n perusteluissa todetaan, että muiden valiokuntien ja eduskunnan täysistunnon tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan huomautukset.²⁷⁹ Sen on nähty tarkoittavan sitä, että lakiehdotukseen on tehtävä valiokunnan edellyttämät muutokset, jotta se on hyväksyttävissä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Valiokunnan lausuntoja seurataankin tiiviisti lainsäädäntövaiheessa.²⁸⁰

Kunnallisen itsehallinnon ulottuvuutta on oikeuskäytännössä arvioitu lähes ainoastaan kunnan toimialan kannalta, koska kunnallista itsehallintoa koskevat valtion toimielinten ratkaisut

²⁷⁷ Perustuslakivaliokunnan kannan vakiintuneisuutta on kyseenalaistettu juuri siksi, että sen kokoonpano vaihtuu vaalikausittain ja kannat ovat pitkälti asiantuntijalausuntojen varassa. Suomen oikeusjärjestelmän ongelmaksi voidaan nähdä myös se, että se ei tunne perustuslakituomioistuinta, vaan eduskunta kontrolloi itse lakien perustuslainmukaisuutta. Tämä voidaan nähdä olevan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 10 artiklan vastaista, joka edellyttää, että paikallisella viranomaisella (kunnalla) tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimintavaltuuksien vapaan käyttämisen. Artiklan katsotaan viittaavan perustuslakituomioistuimeen. Heuru 2001, s. 75.

²⁷⁸ Jyräki 2003, s. 393–402.

²⁷⁹ HE 1/1998 vp, s. 125–126.

²⁸⁰ Jyräki 2003, s. 406–407.

eivät ole yleensä muutoksenhakukelpoisia. Tästä syystä perustuslakivaliokunta on ollut se taho, joka on lausunnoillaan ottanut kantaa kunnallisen itsehallinnon pääpiirteisiin.²⁸¹

Kunnallinen itsehallinto nauttii perinteisen käsityksen mukaan institutionaalista suojaa. Perustuslakivaliokunnan on katsottu nojaavan näkemyksensä vakiintuneisiin oppeihin, joiden taustalla on yhä institutionaalisen suojan käsitys. Institutionaalinen suoja merkitsee, että perustuslain 121 § takaa kunnallishallinnolle suojaa järjestelmänä. Tällöin kunnat ovat osaan hallintorakennetta,²⁸² mutta yksittäinen kunta ei voi kuitenkaan vedota suojaan olemassaolonsa perustana²⁸³. Tämän nähdään tarkoittavan sitä, että lainsäätäjällä on oikeus muotoilla kunnallista itsehallintoa yksityiskohtaisesti. Itsehallinnon institutionaalinen suoja ei näin ollen ole laaja, sillä se on taattu vain lakien rajoissa. Myöskin tarkan rajan määrittelemisen milloin kunnallisen itsehallinnon ydinosaan on puututtu, on ollut vaikeaa.²⁸⁴

Perustuslaissa suojataan kunnallista itsehallintoa ennen kaikkea sellaisia lainsäätäjän toimenpiteitä vastaan, jotka kaventaisivat itsehallintoa. Perustuslain suojaamia kunnallishallinnon keskeisimpiä ominaispiirteitä ei voida muuttaa tavallisella lailla. Jos lakiehdotus on ristiriidassa perustuslain kanssa, ristiriita voidaan poistaa joko lakiehdotusta muuttamalla tai säätämällä laki perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.²⁸⁵

Perustuslakivaliokunnan on katsottu käsittävän kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaksi myös kunnan oikeuden päättää hallinnostaan ja taloudestaan. Lausuntokäytännön mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeisimpiin ominaispiirteisiin kuuluvat näin ollen omat hallintoelimet²⁸⁶, kansanvaltainen päätösvalta, verotusoikeus ja taloudellinen toimintavapaus.²⁸⁷ Kunnan verotusoikeutta on käsitelty useissa lausunnoissa ja perustuslakivaliokunta on katsonut sen kuuluvan olennaisena osana kunnalliseen itsehallintoon²⁸⁸. Verotusoikeuteen liittyy läheisesti myös kunnan taloudellinen toimintavapaus, joka tarkoittaa kunnan oikeutta päättää omasta taloudestaan. Valiokunta on ottanut kantaa myös kunnan taloudellista toimintavapautta

²⁸¹ Mäenpää 2013, s. 1080.

²⁸² Ryynänen & Telakivi 2006, s. 88; Harjula & Prättälä 2012, s. 37.

²⁸³ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 24/1997 vp) todetaan, että hallitusmuodon 51.2 itsehallintosäännöksen ei katsottu tarjoavan yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Vrt. PeVL 41/2002 vp, jonka mukaan yhteisöveron tarkastelu valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden tasolla ei ole perustuslain mukaan riittävää, koska ”asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa”.

²⁸⁴ Ryynänen & Telakivi 2006, s. 88.

²⁸⁵ Harjula & Prättälä 2012, s. 38.

²⁸⁶ Ks. esim. PeVL 11/1984 vp; PeVL 29/1992 vp; PeVL 9/1994 vp; PeVL 10/1996 vp; PeVL 32/2001 vp.

²⁸⁷ PeVL 32/2001 vp; Sallinen 2007, s. 110.

²⁸⁸ Ks. esim. PeVL 13/1993 vp; PeVL 31/1996 vp; PeVM 10/1998 vp.

rajoittaviin ehdotuksiin. Lausunnoissa on käynyt ilmi, että kuntien rahoitustehtävät eivät saa heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan.²⁸⁹

Valtuuston asemaa kunnan ylimpänä toimielimenä on tarkasteltu melko vähän perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Esimerkiksi valtuuston melko laajat toimivallan delegointimahdollisuudet eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana.²⁹⁰ Kansanvaltaisuuden on nähty edellyttävän luottamushenkilöiden määräävää asemaa kunnan hallinnossa. Perustuslakivaliokunta taas on käyttänyt ilmausta ”kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa toimielimiin”²⁹¹. Tällä on haluttu korostaa sitä, että kunnan ulkopuolisille tahoille voidaan säätää vain rajoitetut oikeudet määrätä kunnan toimielinten perustamisesta ja kokoonpanosta. Toisaalta tällä korostetaan myös luottamushenkilöiden merkitystä suhteessa virkamieshallintoon.^{292 293}

4.2.2 Perustuslakivaliokunnan kannanottoja lakisääteisistä kuntayhtymistä

Perustuslakivaliokunta on ottanut useasti kantaa siihen, millä edellytyksillä kunnan tehtävien hoitaminen ja siihen liittyvä päätösvallan käyttö voidaan lailla siirtää kuntien pakollisille yhteistyöorganisaatioille. Arvioidessaan kuntien pakollista yhteistoimintaa kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta valiokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti yhteistyössä hoidettavien tehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen sekä siihen, kaventaako järjestely oleellisesti kuntien toimialaa tai saako yksittäinen kunta yhteistyössä yksipuolista määräämisvaltaa.²⁹⁴ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että kuntien osallistumisesta pakolliseen yhteistyöorganisaatioon voidaan säätää tavallisella lailla.²⁹⁵ Lailla säätämisen vaatimus ei estä kuntia antamasta pakolliselle

²⁸⁹ Ks. esim. PeVL 29/1992 vp; PeVL 9/1994 vp; PeVL 17/1994 vp.

²⁹⁰ Harjula & Prättälä 2012, s. 38–39.

²⁹¹ PeVL 29/1992 vp.

²⁹² Harjula & Prättälä 2012, s. 39.

²⁹³ PeVL 74/2002 vp. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kunnallisen itsehallinnon suhdetta ammattikorkeakoulun itsehallintoon, silloin kun ammattikorkeakoulua ylläpitää joko kunta tai kuntayhtymä. Lausunnon mukaan ylläpitäjän näkökulmasta on jonkinlainen ongelma se, että oppilaitoksen sisäistä hallintoa hoitavat hallitus ja rehtori ovat ammattikorkeakoulun toimielimiä, eivätkä ylläpitäjän. Valiokunta piti näin ollen perusteltuna ottaa lakiin säännös, joka velvoittaa, että hallitukseen tulee olla myös ylläpitäjän edustaja.

²⁹⁴ PeVL 32/2001 vp. Ks. myös Harjula & Prättälä 2012, s. 43–44.

²⁹⁵ PeVL 11/1984 vp; PeVL 31/1996 vp; PeVL 55/2002 vp.

yhteistyöorganisaatiolle vapaaehtoisia lisätehtäviä, joskin kansanvaltaisuusperiaate pitää ottaa tällöinkin huomioon.²⁹⁶

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnoissaan, että pakolliset kuntien yhteistyöorganisaatiot lähtökohtaisesti rajoittavat kunnallista itsehallintoa ja kunnan omaa päätösvaltaa.²⁹⁷ Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevassa lausunnossaan valiokunta pitää ongelmallisena ”kuntien yhteistoimintaelinten tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille”²⁹⁸.

Perustuslakivaliokunta toteaa kuntalain muuttamista koskevassa lausunnossaan, että kuntien velvoittaminen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittaa tietyssä määrin kuntien itsehallintoa, koska kuntayhtymissä vähemmistöön jäävä jäsenkunta saattaa joutua äänestyksissä alistumaan epäedullisina pitämiinsä muutoksiin. Toisaalta valiokunnan mukaan hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen kuuluu se, että yksi kunta ei voi vastustuksellaan estää hallintojärjestelmän tai jäsenkuntien keskinäistä oikeuksien ja velvollisuuksien muuttamista.²⁹⁹ Yhdelläkään kunnalla ei kuitenkaan saisi olla yhteistyöelimestä määräävää asemaa, sillä tällöin yhteistyömuodon voidaan katsoa olevan perustuslain vastainen³⁰⁰.³⁰¹ Valiokunta on pitänyt yhteistyöelinten kokoonpanoa suunniteltaessa vähimmäisvaatimuksena sitä, että valtuusto tai kunnanhallitus valitsee kunnan edustajan. Valiokunta on maininnut, että ”valtuuston suorittamaa valintaa on pidettävä vähiten välillisenä sen itsehallinnon periaatteeseen kuuluvan vaatimuksen kanssa, että päätösvalta kunnissa kuuluu kuntien asukkaiden valitsemille toimielimille”³⁰².

Kuntien välistä pakollista yhteistoimintaa on perusteltu yhteiskuntapoliittisilla perusteilla. Pakollinen yhteistoimintavelvoite ei ole kunnallisen itsehallinnon vastainen, jos toiminta

²⁹⁶ PeVL 11a/2002 vp; PeVL 37/2006 vp.

²⁹⁷ PeVL 31/1996 vp, s. 2; PeVL 32/2001 vp; PeVL 55/2002 vp.

²⁹⁸ PeVL 37/2006 vp. Ks. myös PeVL 11/1984 vp; PeVL 65/2002 vp.

²⁹⁹ PeVL 31/1996 vp.

³⁰⁰ PeVL 11/1984 vp. Ks. myös PeVL 31/1996 vp; PeVL 42/1998 vp; PeVL 32/2001 vp.

³⁰¹ Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriä perustettaessa Helsingin kaupungin äänivaltaa rajoitettiin niin, ettei se voinut saada piirin perustamisesta päätettäessä enemmistöä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”äänivallan leikkaaminen perustuu hyväksyttävällä tavalla pyrkimykseen turvata kuntien itsehallinto kuntien lakisääteissä yhteistyössä ja se voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyksessä” (PeVL 42/1998 vp).

³⁰² PeVL 42/1996 vp. Ks. myös PeVL 11/1984 vp; PeVL 11a/2002 vp.

kohdistuu ylikunnallisiin palveluihin tai se on perusteltua palvelujen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi.³⁰³ Kuntalain muuttamisesta annetusta lausunnosta käy ilmi, että erityisesti erityissairaanhoidon ja erityishuollon alojen kuntayhtymien toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus ovat yleisen edun kannalta erityisen tärkeitä³⁰⁴. Toisaalta yhteiskuntapoliittisen kriteerin katsotaan täyttyvän, jos toimintaa ei pystytä täysimääräisesti järjestämään kuntakohtaisesti³⁰⁵. Valiokunta on myös katsonut, että lakisääteinen yhteistyövelvollisuus ei ole kunnallisen itsehallinnon vastaista, jos järjestelyllä saadaan aikaan merkittäviä säästöjä³⁰⁶.

Pelastustoimen alueiden muodostamisesta antamassaan lausunnossa valiokunta katsoo, että ”pelastustoimen hoitaminen on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä tosiasiallisesti tullut luonteeltaan ylikunnalliseksi tehtäväksi”, sillä pelastustoimen nykyaikaisia vaatimuksia ei pystyttäisiin täyttämään kuntakohtaisessa järjestelmässä tai se tulisi liian kalliiksi. Kun kunnat sopivat yhteistoiminnasta kuntalain säännösten mukaisesti, on sääntely ”valiokunnan mielestä sopusoinnussa perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa”. Valiokunta ei myöskään pidä valtioneuvoston valtaa määrätä yhteistoiminnan ehdoista tapauksessa, jossa kunnat eivät pääse sopimukseen, ristiriitaisena itsehallinnon periaatteen kanssa.³⁰⁷

Edellä mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta kuitenkin toteaa, että ”on aiheellista kiinnittää huomiota siihen kehitykseen, joka seuraa erillisin toimin vähittäin toteutettavissa, kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtämisestä ylikunnallisille yksiköille. Tällainen tosiasiallinen kehitys, olipa kysymyksessä sitten tehtävien lakisääteisestä tai vapaaehtoisesta siirtämisestä tai siitä, siirretäänkö tehtäviä hoidettaviksi viranomaisorganisaatiossa tai yhtiömuodossa, heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Edessä voi olla tilanne, jossa ei enää hyvin toteudu se itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että kuntien päätösvalta viime kädessä kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille.”^{308 309}

³⁰³ PeVL 31/1996 vp; PeVL 32/2001 vp; PeVL 55/2002 vp.

³⁰⁴ PeVL 31/1996 vp.

³⁰⁵ PeVL 32/2001 vp; PeVL 55/2002 vp.

³⁰⁶ PeVL 55/2002 vp.

³⁰⁷ PeVL 32/2001 vp.

³⁰⁸ PeVL 32/2001 vp.

³⁰⁹ Pelastustoimi voidaan nähdä toimintana, joka hoidetaan puhtaasti suorittavana viranomaistoimintana ja johon kansalaisvaikuttamisella tai -mielipiteillä ei ole suurtakaan merkitystä. Toisaalta kunnallisen itsehallinnon perusajatuksena on, että kunnan asukkaat ottavat vastuuta tarvittaessa määrin paikkakuntansa asioiden hoidossa. Kun pelastustoimen johto ja päätöksenteko siirtyvät kauemmaksi omasta kunnasta, voi tämän vastuuntunnon aikaansaamisessa olla vaikeuksia. Ryynänen onkin huolissaan siitä, siirtyykö pelastustoimi, kansalaisten ja

Kainuun hallintokokeilussa koeteltiin monessa suhteessa kansanvaltaisuusperiaatteen asettamia rajoja. Kokeilualueen kunnilta siirrettiin Kainuun maakunnalle valtaosa terveydenhuollon tehtävistä ja osa sosiaalihuollon alaan kuuluvista tehtävistä. Maakunta järjesti myös lukio- ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että kokeilu voitiin toteuttaa tavallisella lailla. Valiokunta totesi Kainuun hallintokokeilusta antamassaan lausunnossa, että ”tehtävien näin laaja siirtäminen vaikuttaa merkittäväällä tavalla kokeilualueen kuntien hallintoon ja kiistatta kaventaa niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa”. Hallintokokeilun taustalla oli Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, joka jatkuessaan olisi uhannut kuntien mahdollisuuksia tuottaa peruspalvelut asukkailleen. Valiokunta katsoi kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta olevan tärkeää se, että maakunnan päätösvaltaa käytti maakunnan asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsema toimielin. Kunnallista itsehallintoa korvasi näin ollen maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, joka tosin voitiin nähdä asukkaan näkökulmasta etäisempänä. Järjestelyä puolsi myös se, että perustuslain 121.4 §:n mukaan lailla säädetään itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla.³¹⁰

Sallisen mukaan Kainuun hallintokokeilu osoittaa sen, että kunnan päätösvalan kuulumista kuntien omille toimielimille ei voida pitää itsetarkoituksena ja tämä tulee ottaa huomioon kunnallista itsehallintoa arvioitaessa. Kuntien perimmäisenä tarkoituksena on peruspalvelujen tuottaminen, mikä on turvattava vaikeimmissakin tilanteissa. Perustuslain perusoikeudet ja niiden toteuttaminen menevät kunnallisen itsehallinnon ohi, tosin ilmeisesti vain vaikeissa taloudellisissa olosuhteissa.³¹¹

Perustuslakivaliokunta on sen sijaan ottanut kohtalaisen vähän kantaa kuntien vapaaehtoisessa yhteistyössä tapahtuvaan tehtävien siirtämiseen, vaikka sekin merkitsee tehtävien siirtymistä valtuuston päätösvalasta välillisen demokratian piiriin.³¹² Perustuslakivaliokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä kuitenkin todennut, että ”on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle

pelastustoimen välisen etäisyyden kasvaessa, eräänlaiselle ”harmaalle vyöhykkeelle”, aluetasolle, jossa ei ole selkeää isäntää eikä selkeää yhteyttä asukkaisiin. Ryynänen 2003, s. 48–49.

³¹⁰ PeVL 65/2002 vp.

³¹¹ Sallinen 2007, s. 111.

³¹² Harjula & Prättälä 2012, s. 43.

toimielimelle”.³¹³ Tämä näkökohta koskee, ja viime kädessä rajoittaa, myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviä kuntayhtymille.³¹⁴

Korkein hallinto-oikeus otti ensimmäisen kerran kantaa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan ratkaisussaan 2014:144.³¹⁵ Asiassa oli kyse valtioneuvoston päätöksestä, jolla oli velvoitettu Tohmajärven kunnan järjestämään perusterveydenhuollon palvelut yhteistoiminnassa Kiteen kaupungin kanssa. Päätös perustui kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun puitelain (169/2007) säännöksiin, vaikka lain voimassaolo oli jo lakannut. Valtioneuvostolla oli puitelain perusteella kuitenkin toimivalta päättää kunnan liittymisestä yhteistoiminta-alueeseen ja velvoittaa kunta yhteistoimintaan vuoden 2014 loppuun saakka, jos kunta poikkesi yhteistoiminnan järjestämisessä aiemmin ilmoittamastaan eikä täyttänyt muuten lain yhteistoimintavelvoitteita. Valtioneuvosto päätti myös yhteistoiminta-alueen toimielinten kokoonpanosta ja äänivallan jakautumisesta.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtioneuvostolla oli puitelain antama toimivalta päättää yhteistoimintajärjestelyistä, mutta päätökseen sisältyi sellaisia määräyksiä yhteistoiminta-alueella noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä, jotka antoivat Kiteelle yksipuolisen määräämisvallan. Valtioneuvoston päätös oli näin ollen perustuslain 121.1 §:ssä säädetyn kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan vastainen ja valtioneuvoston päätös kumottiin lainvastaisena. Perustuslakia tulkittiin tältä osin vakiintuneiden, erityisesti perustuslakivaliokunnan puitelain säätämisen yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2006 vp) ilmenevien periaatteiden mukaisesti. Perustuslakivaliokunta totesi kyseisessä kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevassa lausunnossaan jo aikaisemmin esille tulneiden seikkojen lisäksi sen, että ”yhden kunnan yksipuolisen määräämisvallan mahdollisuus on vastoin valiokunnan vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä”.³¹⁶

³¹³ PeVL 11a/2002 vp.

³¹⁴ PeVL 65/2002 vp; PeVL 22/2006 vp.

³¹⁵ Suomen Kuntaliiton verkkosivut: KHO otti kantaa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan (Kirjoittanut Heikki Harjula).

³¹⁶ Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa kunnan velvoittamisesta yhteistoimintaan myös ratkaisussaan 2014:195. Kyseessä oli valtioneuvoston kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettuun lakiin pohjautuva toimivalta velvoittaa Kärsämäen kunta yhteistoimintaan perusterveydenhuollon osalta. Kärsämäen kunta oli katsonut, että velvoite jatkaa perusterveydenhuollon järjestämistä kuntayhtymässä rikkoi kunnallisen itsehallinnon suojaa, koska päätös oli puitelain sanamuodon vastainen ja rikkoi kuntalain 84 §:ssä mainittua mahdollisuutta erota kuntayhtymästä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että yhteistoimintavelvollisuus rajoitti sinänsä kunnallista itsehallintoa, mutta valtioneuvoston toimivalta velvoittaa kunta yhteistoimintaan puitelain perusteella sisältää mahdollisuuden velvoittaa kunta sellaiseen yhteistoimintaan, johon se oli jo aikaisemmin

4.2.3 Esimerkkinä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksesta (sote-uudistus) tehtiin linjapäätös hallitus- ja oppositio puolueiden välillä vuonna 2014. Hallituksen esitys uudeksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi (HE 324/2014 vp) annettiin eduskunnalle 4.12.2014. Hallituksen esitys lähetettiin sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslainmukaisuutta ja totesi lausunnossaan, että hallituksen esitys on perustuslainvastainen, jolloin lakiesityksen käsittely eduskunnassa raukesi. Uudistuksen jatkovalmistelu ja toimeenpano siirtyivät tulevalle hallituskaudelle.³¹⁷

Hallituksen esityksen mukaan sote-uudistuksen tavoitteena oli saavuttaa yhdenvertaiset, asiakaslähtöiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveysterveystoimet koko maassa. Lakiesityksen tavoitteena oli näin ollen muun muassa edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä, edistää sosiaali- ja terveydenhuollon laatua ja luoda edellytykset sosiaali- ja terveysterveystoimien riittävälle ja yhdenvertaiselle saatavuudelle. Tarkoituksena oli varmistaa eheä ja kustannustehokas sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne.³¹⁸ Sote-uudistus on nähty tarpeelliseksi, koska nykyinen kunnallinen sosiaali- ja terveysterveystoimien järjestämisvastuun ollessa pirstaleinen ovat alueelliset erot palvelujen saatavuudessa lisääntyneet ja eriarvoisuus sen myötä kasvanut. Tätä voidaan pitää erityisesti perustuslain yhdenvertaisuutta (6 §), sosiaaliturvaa (19 §) ja julkisen vallan velvollisuutta (22 §) koskevien säännösten kannalta ongelmallisena.³¹⁹

Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen olisi säilytetty edelleenkin kuntapohjaisena. Palvelujen järjestämiseksi ehdotettiin perustettavaksi viisi sosiaali- ja terveysterveystoimien kuntayhtymää, jotka jakaantuisivat enintään 19 tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään. Jokaisella kunnalla olisi ollut velvollisuus kuulua sekä sosiaali- ja terveysterveystoimien että tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään. Sosiaali- ja terveysterveystoimien muodostuisi alueen kuntayhtymiin kuuluvista kunnista. Kuntayhtymien tuottamisvastuuseen suunniteltiin kuuluvan velvollisuus huolehtia ehkäisevistä, korjaavista ja hoitavista sekä

sitoutunut. Valtioneuvoston tuli voida samalla määrätä, että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa jo toimiva kuntayhtymä. Puitelain mukainen yhteistoimintavelvoite saattoi siten rajoittaa kunnan mahdollisuutta erota kuntayhtymästä. Valtioneuvoston päätös, jolla kuntia oli velvoitettu jatkamaan sopimaansa yhteistoimintaa, ei ollut korkeimman hallinto-oikeuden mukaan perustuslain 121 §:n vastainen.

³¹⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut: kehittämisohjelmat, sote-uudistus.

³¹⁸ HE 324/2014 vp, s. 55.

³¹⁹ Lavapuro & Ojanen 2015.

kuntouttavista palveluista yhtenäisenä kokonaisuutena. Esityksen mukaan kuntayhtymät olisivat voineet tuottaa palvelut itse tai sopimuksella toisten tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien kanssa. Mahdollista olisi ollut myös hankkia palvelut muilta palveluntuottajilta tai muulla laissa säädetyllä tavalla.³²⁰

Sote-alueen kuntayhtymän ylin päättävä elin olisi ollut yhtymävaltuusto, jonka tehtävänä olisi ollut muun muassa toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden ja talousarvion sekä tilinpäätöksen hyväksyminen. Kuntayhtymän yhtymävaltuuston jäsenet olisivat olleet jäsenkuntien valtuutettuja ja jokaisella jäsenkunnalla olisi ollut vähintään yksi edustaja yhtymävaltuustossa. Tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään ja sen hallintoon olisi sovellettu kuntalain 10 luvun kuntayhtymää koskevia säännöksiä. Sote-alueen että tuottamisvastuussa olevan kuntayhtymän ylimmissä päättävissä toimielimissä kuntien äänimäärät suunniteltiin perustuvan kunnan asukaslukuun. Esityksen mukaan kunnat olisivat osallistuneet sote-alueen kustannusten rahoitukseen vuosittain talousarviossa määritellyllä maksulla. Kunnan maksuosuus olisi perustunut kunnan asukasmäärään, jota olisi painotettu asukkaiden ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella. Tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien kustannukset olisi rahoitettu sote-alueen suorittamilla korvauksilla.³²¹

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä sekä toisen lausunnon sosiaali- ja terveyslautakunnan hallituksen esitykseen ehdottamiensa säädösmuutosten osalta.³²² Perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen lakiesityksen eräiltä osin hyväksyttäväksi. Valiokunnan mielestä ”sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen uudistamiselle on perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi”³²³. Valiokunta totesi myös, että toimijoiden kantokyvyn vahvistamista voidaan pitää hyväksyttävänä, ja ”pidemmällä tähtäimellä julkistalouden kantokyvyn ja siihen liittyen sosiaalisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta perusteltuna”. Toisaalta valiokunnan mielestä ei ole riittävää arvioida sääntelyä ainoastaan sosiaalisten perusoikeuksien näkökulmasta, vaan järjestelmän

³²⁰ HE 324/2014 vp, s. 82–86; Suomen Kuntaliiton verkkosivut: sote-palvelurakenneuudistus, esitys sote-järjestämislaiksi annettu.

³²¹ HE 324/2014 vp, s. 92–93, 101–104.

³²² PeVL 67/2014 vp; PeVL 75/2014 vp.

³²³ Vrt. PeVL 65/2002 vp.

hallinnollista toteuttamistapaa ja palvelujen rahoitusvastuuta pitää tarkastella myös muiden perustuslain säännösten valossa^{324, 325}.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin kaatoi ehdotetun sote-mallin kunnalliseen itsehallintoon ja kansanvaltaisuusperiaatteeseen liittyvien puutteiden vuoksi.³²⁶ Lausunnoissaan valiokunta katsoi, että lakiehdotuksen yleiset tavoitteet, kuten perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen, ”voitaisiin saavuttaa myös tavoilla, jotka ainakin lähtökohtaisesti olisivat perustuslain kansanvaltaisuussäätelyn kannalta joko ongelmattomia tai ainakin ongelmattomampia, kuin ehdotettu malli”. Vaihtoehtoisina ratkaisumalleina valiokunta ehdotti joko yksitasoista kuntayhtymämallia tai sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtämistä kokonaan pois kuntien vastuulta perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetulle ”kuntaa suuremmalla hallintoalueella tapahtuvalle itsehallintotasolle”.³²⁷

Perustuslakivaliokunta arvioi, että kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisimmat piirteet liittyvät uudistuksen hallinnolliseen toteuttamistapaan. Ehdotetussa hallintomallissa erityisesti sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymät muodostuisivat hyvin suuriksi, koska yhdessä kuntayhtymässä olisi keskimäärin yli 60 jäsenkuntaa. Tämä taas merkitsisi pienten kuntien ääniosuuksien jäämistä yhtymävaltuustoissa hyvin pieniksi. Tällöin monien kuntien ja niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuudet sosiaali- ja terveysalueella jäisivät varsin heikoiksi. Valiokunnan mielestä ”vaikutusmahdollisuuksien vähäisyyden ongelmallisuus korostuu, kun otetaan huomioon, että kysymys on kunnan asukkaiden kannalta keskeisistä peruspalveluista”. Vaikka hallintomallissa muodollisesti säilytettäisiin kuntapohjaisuus yhteys kunnallisen tason päätöksentekoon ja erityisesti kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin olisi ehdotetussa mallissa silti varsin etäinen. Yhtymävaltuustolle kuuluvan päätösvallan merkittävyys huomioon ottaen sen demokraattinen perusta muodostuisi valiokunnan mielestä näin ollen hyvin välilliseksi ja ohueksi. Kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta ei ole ongelmallista sekään, että lakiehdotuksen edellyttämä poliittisen edustavuuden turvaaminen yhtymävaltuustossa ”rajaa jäsenkuntien mahdollisuuksia valita haluamiaan edustajia kuntayhtymän ylimpään

³²⁴ Vrt. PeVL 20/2013 vp; PeVL 37/2006 vp.

³²⁵ PeVL 67/2014 vp.

³²⁶ PeVL 67/2014 vp; PeVL 75/2014 vp; Lavapuro & Ojanen 2015.

³²⁷ PeVL 67/2014 vp.

päättävään elimeen ja vähentää siten kuntien vaikutusmahdollisuuksia ylimmässä toimielimessä tapahtuvassa päätöksenteossa”.³²⁸

Lakiehdotus voidaan nähdä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi senkin vuoksi, että se olisi merkittäväällä tavalla johtanut erilaisiin taloudellisiin rasituksiin yksittäisten kuntien kohdalla.³²⁹ Kunnallisveron korotuspaine olisi ollut useiden kuntien kohdalla merkittävä, mikä valiokunnan mielestä vaikeuttaa merkittävästi useiden yksittäisten kuntien mahdollisuuksia suoriutua velvoitteistaan ja päättää itsenäisesti taloudestaan kunnallista verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen mukaisesti. Kunnallisveron korotuspaine ei myöskään johdu kuntien päätöksenteossa tehdyistä valinnoista, vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksesta. Palvelujen rahoitusvastuun säilyminen kunnilla olisi merkinnyt puolestaan sitä, että kuntien budjetista keskimäärin hieman alle puolet olisi siirtynyt kuntayhtymän päätösvaltaan. Kunnilla olisi näin ollen ollut hyvin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa sosiaali- ja terveystenonjensa tasoon.³³⁰

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna. Lavapuro ja Ojanen katsovat, että valiokunta onnistui muotoilemaan sekä oikeudellisesti että poliittisesti kiperässä tilanteessa johdonmukaisen ja perustuslaillisia suuntaviivoja riittävästi täsmentävän lausunnon, vaikkakin tutkintatilanne oli kokonaan uusi ja käsiteltävä asia poikkeuksellisen moniulotteinen.³³¹ Perustuslakivaliokunnan lausunto on saanut osakseen myös kritiikkiä, sillä esimerkiksi terveysalan ammattijärjestö Tehy katsoi, että perustuslaki takaa vahvemman suojan kuntien vanhoille rakenteille kuin yksilöiden oikeuksille sosiaali- ja terveyspalveluihin. Aamulehden artikkelissa professorit Kaarlo Tuori ja Mikael Hidén ihmettelevät tätä näkemystä, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi laitettu kunnallinen itsehallinto ja kansalaisten perusoikeudet vastakkain. Tuorin mukaan ”kunnallisessa itsehallinnossa ei ole kysymys kuntaorganisaatioiden aseman suojaamisesta vaan kansalaisten demokraattisista vaikutusmahdollisuuksista. Ne nauttivat yhtä lailla perustuslain suojaa kuin kansalaisten sosiaaliset perusoikeudetkin.”³³² Samaa mieltä on myös Aulis Aarnio, joka kommentoi Aamulehdessä, että ”sote-asiassa ei ole keskiössä

³²⁸ PeVL 67/2014 vp.

³²⁹ Lavapuro & Ojanen 2015.

³³⁰ PeVL 67/2014 vp.

³³¹ Lavapuro & Ojanen 2015.

³³² Aamulehti 7.3.2015.

kuntaorganisaation aseman varjelu. Asian ytimessä on kuntalaisten yhdenvertainen mahdollisuus vaikuttaa omiin asioihinsa.”³³³

Perustuslain kannalta hyväksyttävistä hallintomalleista yhtenä vaihtoehtona voisi pitää ratkaisua, jossa tehtävät siirrettäisiin kunnilta perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetulle kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja kustannusten rahoitus hoidettaisiin esimerkiksi verotuksellisin keinoin.³³⁴ Maakuntamallin puolesta on puhunut kunnallispolitiikan professori Arto Haveri, jonka mukaan maakunnille voisi siirtää sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämis- ja osin myös tuottamisvastuun. Hänen mukaansa maakunnilla pitäisi tällöin olla verotusoikeus, jolloin rahat ja toiminta pysyisivät samoissa käsissä. Maakunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä toimiva maakuntavaltuusto voitaisiin valita neljäksi vuodeksi aina kunnallisvaalien yhteydessä ja esimerkiksi Pirkanmaa muodostaisi yhden vaalipiirin.³³⁵ Tämäkin vaihtoehto on saanut paljon kritiikkiä, koska tällöin Suomeen muodostuisi kolmitasoinen hallinto- ja verotusjärjestelmä. Maakuntamalli johtaisi näin ollen mahdollisesti vain kalliimpaan palvelutuotannon rakenteeseen ja lisäksi painetta veron korotuksille. Maakuntamalli myös irrottaisi sote-palvelut muusta kunnallisen palvelutuotannon yhteydestä, kuten varhaiskasvatuksesta ja opetuksesta.³³⁶

Edellisessä luvussa kuvatulla korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä oli vaikutusta myös kaatuneen sote-järjestämislain valmisteluun. Lakiluonnoksen 23 § oli linjassa korkeimman hallinto-oikeuden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen kanssa. Pykälässä säädettiin kuntayhtymän päätöksenteosta ja äänimäärän jakaantumisesta siten, että kuntayhtymän suurimman kunnan edustajat eivät olisi voineet yksin tehdä sosiaali- ja terveystalvetta koskevia päätöksiä, vaikka suurimman kunnan asukasluku olisi ollut yli puolet koko alueen asukasluvusta³³⁷.

³³³ Aamulehti 11.3.2015.

³³⁴ Lavapuro & Ojanen 2015.

³³⁵ Aamulehti 21.2.2015.

³³⁶ Tätä mieltä ovat olleet muun muassa Kangasalan kunnanjohtaja Oskari Auvinen sekä Pirkanmaan sairaanhoitopiirin johtaja Rauno Ihalainen. Aamulehti 21.2.2015.

³³⁷ HE 324/2014 vp, s. 94.

5 Johtopäätökset

Tutkielmassa on tarkasteltu kuntien välistä julkisoikeudellista yhteistyötä perustuslaissa suojatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Kunnallinen itsehallinto nähdään kunnan asukkaiden itsehallintona, jolla tarkoitetaan asukkaiden oikeutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämä toteutuu ensisijaisesti edustuksellisen demokratian, eli kuntalaisten vaaleilla valitseman valtuuston, kautta. Kunnilla on tärkeä rooli asukkaidensa perusoikeuksien toteuttajana, jolloin niiden on tärkeää huomioida kansanvallan toteutumisen keinoina myös asukkaiden suorat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Asukkaiden itsehallinnon toteuttaminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, sillä kunnat joutuvat tasapainoilemaan useiden ristiriitaisten vaatimuksen välillä. Kunnan tärkeimpänä tehtävänä pidetään yhteiskunnallisten palvelujen tuottamista kunnan asukkaille. Palvelut tulee tuottaa tehokkaasti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla, mutta samalla kansalaisten perusoikeudet huomioiden. Kuntien on toteutettava myös päätösten oikeellisuutta. Näin ollen kunnat joutuvat tasapainoilemaan laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden välillä. Jos kunnat epäonnistuvat päätöksenteon ja toiminnan laillisuuden toteuttamisessa, on uhkana päätöksentekovastuun siirtyminen valtiolle. Jos taas kunnat eivät onnistu toteuttamaan riittävässä määrin asukkaidensa itsehallintoa, kadottaa ne silloin kunnallisen itsehallinnon perustan.³³⁸

Kuntien toiminnan oikeudellinen sääntely on viime vuosikymmenien aikana lisääntynyt huomattavasti. Perimmäinen syy tähän on nähty tulevan juuri hyvinvointivaltion ideologiasta, sillä kunnat on haluttu sitovasti velvoittaa huolehtimaan tietyistä tehtävistä koko maassa samalla tavalla. Heurun ja kumppaneiden mielestä tämän seurauksena lainsäädäntö on nykyisin lähes yksinomaan kuntien itsehallintoa rajoittavaa. Vastaavasti säännökset, joiden päämääränä on nimenomaan turvata kunnallinen itsehallinto, ovat oikeusjärjestyksessämme niukkoja ja usein sisällöltään tulkinnanvaraisia. Selvästi kunnallista itsehallintoa suojaavia säännöksiä ovat vain perustuslain 121 §, muutamat kuntalain säännökset sekä eräät verolakien säännökset.³³⁹

³³⁸ Heuru 2001, s. 15–16; Ryynänen 2002, s. 110.

³³⁹ Heuru ym. 2011, s. 25.

Voidaan todeta, että kunnat ovat hyvin ahtaalla lainsäädännöstä aiheutuvien velvoitteiden, muuttuvan toimintaympäristön, väestörakenteen kuin taloudellisten vaikeuksienkin myötä. Perinteisen käsityksen mukaan kunnat nähdään valtiosta ja lainsäätäjistä erillisinä toimijoina, joille säädetään aina vain uusia tehtäviä ja velvoitteita. Esimerkiksi sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen on nähty rajoittavan kuntien itsehallintoa, koska tällöin kansalliset tavoitteet menevät kuntien ja asukkaiden itsehallinnon edelle³⁴⁰. Kunnat ovat kuitenkin valtionhallinnon ohella julkishallintoa. Julkishallinnon tärkeimpänä tehtävänä on huolehtia kansalaisten turvallisuudesta sekä hyvinvointipalveluista, kuten terveydenhoidosta ja koulutuksesta. Kunnilla ja valtiolla voidaan näin ollen todeta olevan samat päämäärät toiminnassaan, vaikka viime kädessä kunnille kuuluukin hyvinvointivaltion arvojen toteuttaminen. Voidaan myös todeta se, että julkishallinto ei Suomessa tulisi toimeen ilman vahvoja kuntia. Kuntien hyvät toimintaedellytykset ovat näin ollen varmasti myös valtionhallinnon toiminnan kannalta ensiarvoisen tärkeitä.

Kuntien menestymisen ehdot perustuvat yhä enenevässä määrin yhteistyöhön ja verkostoitumiseen eri toimijoiden kanssa. Kuntien palvelutuotannon laajentuessa myös yksityisoikeuden merkitys on huomattavasti lisääntynyt kuntien toiminnassa. Kuntien toimiessa vaihtoehtoisten toimintamallien mukaan ne joutuvat tukeutumaan näin ollen yhä enemmän yksityisoikeudellisiin sopimuksiin.³⁴¹ On esitetty kannanottoja sen puolesta, että kuntien tulisikin ottaa ainakin jossain määrin mallia yritysmaailman toimintatavoista. Kevytrakenteisempi ja nopeasti muutoksiin vastaava organisaatiomalli pystyisi mahdollisesti jatkossa vastaamaan paremmin asukkaiden ja verkostojen tarpeisiin.³⁴²

Kunnan toiminta perustuu kuitenkin kansanvaltaisuudelle ja siksi onkin vaikeaa mieltää kuntia markkinaehtoiisiin periaatteisiin nojaavaksi toimijoiksi. Monimutkaiset verkstorakenteet ja erilaiset julkisoikeudelliset sekä yksityisoikeudelliset sopimussuhteet eivät myöskään helpota kuntalaisten osallistumista kuntien päätöksentekoon. Näin ollen kunnan toiminnan muuttaminen yritysmäisen toimintatavan suuntaan voidaan nähdä kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Muutos on ymmärrettävissä kunnan konkreettisen palvelutuotannon suhteen, mutta ongelmalliseksi se muuttuu, jos unohdetaan

³⁴⁰ HE 192/1994 vp, s. 4–5.

³⁴¹ Anttiroiko & Jokela 2002, s. 135.

³⁴² Hoikka 2002, s. 156.

kunnan muut tavoitteet, kuten kunta alueensa kehittäjänä, paikallisyhteisönä sekä demokratian toteuttajana³⁴³.

Kunnalliseen itsehallintoon voidaan lähtökohtaisesti nähdä kuuluvan kunnan oikeus toimia yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Vapaaehtoisessa yhteistyössä kunnat voivat valita sopivimman yhteistyömuodon, unohtamatta kuitenkaan perusajatusta kunnallisesta itsehallinnosta kunnan asukkaiden itsehallintona. Tutkielman keskeisimpänä tehtävänä on ollut selvittää kuntayhtymien oikeudellista asemaa ja kunnallisen itsehallinnon erityisesti lakisääteisten kuntayhtymien toiminnalle asettamia rajoituksia. Tässä tehtävässä olennaisessa roolissa ovat olleet perustuslakivaliokunnan lausunnot.

Perustuslakivaliokunnalla on merkittävä rooli lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa. Arvioidessaan kuntien lakisääteistä yhteistyötä valiokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti yhteistyössä hoidettavien tehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen sekä siihen, kaventaako yhteistyöjärjestely oleellisesti kuntien toimialaa tai saako yksittäinen kunta yhteistyössä yksipuolista määräämisvaltaa.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kuntien velvoittaminen lailla yhteistyöhön lähtökohtaisesti rajoittaa kunnallista itsehallintoa ja näin ollen kunnanvaltuuston päätösvaltaa. Valiokunnan mielestä on syytä kiinnittää huomiota kehitykseen, joka johtaa kuntien tehtävien siirtämiseen ylikunnallisille yksiköille. Tällainen tehtävien siirtäminen heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Lakisääteisissä kuntayhtymissä pienellä jäsenkunnalla saattaa olla vain vähän äänivaltaa ja jäsenkunta saattaa tästä syystä joutua äänestyksissä alistumaan epäedullisina pitämiinsä muutoksiin. Valiokunnan mukaan yhdelläkään kunnalla ei saisi olla yhteistyöelimessä määräävää asemaa, sillä tällöin yhteistyömuodon katsotaan olevan perustuslain vastainen.

Pakollinen yhteistoimintavelvoite ei kuitenkaan ole perustuslakivaliokunnan mukaan kunnallisen itsehallinnon vastainen, jos toiminta kohdistuu ylikunnallisiin palveluihin tai se on perusteltua palvelujen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Yhteistoimintavelvollisuus voi olla perusteltua myös merkittävien säästöjen aikaansaamiseksi. Tosin

³⁴³ Ryynänen 2012, s. 278–279.

perustuslakivaliokunta katsoi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen perustuslainvastaiseksi, vaikka rakennemuutokselle olisikin ollut suurta tarvetta. Voidaankin todeta, että kunnallinen itsehallinto nauttii edelleen yhtä lailla perustuslain suojaa kuin muutkin perustuslain säännökset, kuten kansalaisten perusoikeudet.

Taloudellisiin syihin nojaavat perustelut ja pakottava uudistustarve eivät myöskään aina ole riittäviä syitä ohittaa perustuslakia ja näin kunnallista itsehallintoa. Kansanvaltaisuuteen perustuvalla kunnallisella itsehallinnolla on yhteiskunnassamme edelleen perustuslain tunnustama asema, vaikka siitä esitetäänkin toisinaan huolestuneita kannanottoja. Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä perustuslainsuojan merkitys voidaan nähdä korostuvan ennen kaikkea lainsäätämisvaiheessa, sillä eduskunta ei voi tavallisessa lainsäätämisyksessä säätää lakia, jolla puututtaisiin perustuslain suojaamiin kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin.